

Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116500729>



















26  
59  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 71

Wednesday, September 25, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 71

Le mercredi 25 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

## Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian  
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

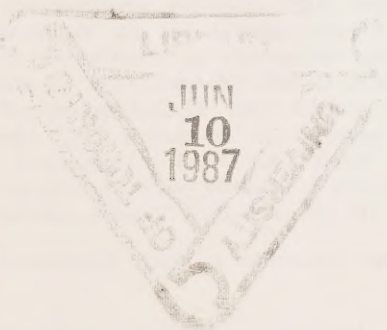
Document intitulé «La réglementation des institutions  
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985



STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Don Blenkarn

*Vice-Chairman:* Louis Plamondon

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell  
Jim Jepson  
Donald Johnston  
Steven Langdon  
Claude Lanthier  
Nic Leblanc  
George Minaker  
Aideen Nicholson  
Nelson Riis  
Robert Toupin  
Bernard Valcourt  
Norm Warner  
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* Don Blenkarn

*Vice-président:* Louis Plamondon

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux  
Murray Cardiff  
Clément Côté  
Simon de Jong  
Murray Dorin  
Scott Fennell  
Sid Fraleigh  
Alfonzo Gagliano  
Paul Gagnon  
Raymond Garneau  
Charles Hamelin  
Shirley Martin  
Paul McCrossan  
Lorne Nystrom  
Andrew Witer

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, SEPTEMBER 25, 1985

(99)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 3:38 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, George Minaker, Norm Warner and Geoff Wilson.

*Witnesses: From Royal Trustco Limited:* Michael A. Cornelissen, President and Chief Executive Officer. *From the Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:* Howard Carter, First Vice-President and Chairman of Government Relations, President, Carter Pontiac Buick Ltd., Burnaby, B.C.; Jean-Yves Laberge, Member of FADA Government Relations Committee, Vice-President and General Manager of Turpin Pontiac Buick Ltd., Ottawa; Kenneth R. Graydon, Executive Vice-President; James M. Farley, Q.C., Counsel, Perry, Farley and Onyschuk, Toronto.

*In attendance: From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

Michael Cornelissen made a statement and answered questions.

At 4:03 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 4:50 o'clock p.m., the sitting was resumed.

Howard Carter made a statement and, with other witnesses from The Federation of Automobile Dealer Associations of Canada, answered questions.

The Chairman authorized that the briefs submitted by Royal Trustco Limited and The Federation of Automobile Dealer Associations of Canada be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendices "FNCE-84" and "FNCE-85" respectively*).

## PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 25 SEPTEMBRE 1985

(99)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 15 h 38, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bill Attewell, Don Blenkarn, George Minaker, Norm Warner, Geoff Wilson.

*Témoins: De la Trustco Royal Limitée:* Michael A. Cornelissen, président et chef de la direction. *De la «Federation of Automobile Dealer Associations of Canada»:* Howard Carter, premier vice-président et président des relations avec le gouvernement, président, Carter Pontiac Buick Ltd., Burnaby, C.-B.; Jean-Yves Laberge, membre du Comité de la FADA chargé des relations avec le gouvernement, vice-président et directeur général, Turpin Pontiac Buick Ltée, Ottawa; Kenneth R. Graydon, vice-président exécutif; James M. Farley, c.r., avocat-conseil, Perry, Farley and Onyschuk, Toronto.

*Aussi présents: De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»:* E. Wayne Clendenning. *De la firme «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé «Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada». (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mardi 26 juin 1985, relatif au document intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer», de juin 1985 (Supplément technique) (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

Michael Cornelissen fait une déclaration et répond aux questions.

A 16 h 03, le Comité interrompt les travaux.

A 16 h 50, le Comité reprend les travaux.

Howard Carter fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins de la «Federation of Automobile Dealer Associations of Canada» répondent aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par la Trustco Royal Limitée et la «Federation of Automobile Dealer Associations of Canada» figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour (*Voir appendices «FNCE-84» et «FNCE-85» respectivement*).



At 5:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

A 17 h 30, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Wednesday, September 25, 1985

• 1525

**The Chairman:** Order, please. We can get started.

• 1530

We are continuing with our order of reference, *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion*, our technical supplement on that proposal, and the final report on the Canada Deposit Insurance Corporation.

Our first witness is the Royal Trust Company. We have Machiel Cornelissen, President and Chief Executive Officer; and William J. Inwood, Vice-President, General Counsel and Secretary, Royal Trustco Limited.

We have your brief, of course, and it is a very excellent brief. It will be appended to the proceedings of today's hearings. I see some short remarks you have here. Even shorter would be wonderful. And then we can go on with questioning.

**Mr. M.A. Cornelissen (President and Chief Executive Officer, The Royal Trust Company):** Thank you very much, Mr. Chairman. We are very grateful for the opportunity of appearing before your committee today.

We know that in giving consideration to the green paper proposals you are no doubt faced with a monumental task, a very tight timetable, and anything but a static environment within which to conduct your work. I am sure it must be difficult for you and your members to keep a focus on the subject of the government's discussion paper in today's series of whirlwind events in the financial services industry.

As you mentioned, we have tabled an extensive brief with your committee and with the Minister of State for Finance. I do not intend to repeat here the entire contents of that brief.

**The Chairman:** We will not give you an opportunity either.

**Mr. Cornelissen:** Good. But we would like to extract what we thought was the essence of our submission.

Basically, we have stated our belief in the great advantages that the financial holding company concept can add to the financial services industry in this country, and we are particularly encouraged by the government's proposals to foster this concept and to promote the wider availability of financial services through networking.

Our view of the re-regulation process is founded on the belief that self-dealing and conflict of interest, although they are important issues, are however collateral to the larger issue of modernizing financial services in this country. In our brief we have rejected the total ban on self-dealing transactions. We

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le mercredi 25 septembre 1985

**Le président:** À l'ordre, s'il vous plaît. Nous pouvons commencer.

Nous reprenons les travaux prévus à notre ordre de renvoi, portant sur *La réglementation des institutions financières au Canada: propositions à considérer*, notre supplément technique et le rapport final sur la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Notre premier témoin est la société Royal Trust. Nous entendrons Machiel Cornelissen, le président-directeur général, et William J. Inwood, vice-président, conseiller juridique et secrétaire, Royal Trustco Limited.

Nous avons bien entendu, reçu votre mémoire qui est excellent. Il sera annexé à nos délibérations d'aujourd'hui. Je vois que vous avez quelques brèves remarques à nous faire pour commencer. Si vous pouvez même être plus brefs, ce serait merveilleux. Nous pourrions ensuite passer aux questions.

**M. M.A. Cornelissen (président-directeur général, The Royal Trust Company):** Merci beaucoup, monsieur le président. Nous vous sommes très reconnaissants de nous avoir donné cette occasion de comparaître aujourd'hui devant votre Comité.

Nous savons que l'étude des propositions du Livre vert représente pour vous une tâche monumentale, que votre échéancier est très serré et que le moins qu'on puisse dire est que vous n'évoluez pas dans un environnement statique. Je suis sûr qu'il doit être difficile pour vous tous de continuer à vous concentrer sur le document de travail du gouvernement au milieu de tous les événements que connaît ce jour-ci le monde financier.

Nous avons en effet déposé un mémoire à l'intention de votre Comité et du ministre d'État aux Finances. Je n'ai pas l'intention de répéter tout ce qu'il contient.

**Le président:** Nous ne vous en donnerions d'ailleurs pas l'occasion.

**M. Cornelissen:** Parfait. Nous aimerions toutefois faire ressortir ce qui nous semble être l'essentiel de notre mémoire.

Essentiellement, nous croyons que le concept de la société financière de portefeuille représente de gros avantages pour le secteur des services financiers au Canada et nous sommes tout à fait favorables aux propositions gouvernementales visant à renforcer cette idée et à élargir l'accès aux services financiers par l'établissement de réseaux.

Nous fondons notre point de vue relatif au processus de déréglementation sur la conviction que les transactions intéressées et les conflits d'intérêts, bien que représentant des problèmes importants, doivent être envisagés en même temps que le problème plus vaste de la modernisation des services



## [Text]

believe that a judicious mix of institutional self-regulation, coupled with very tight controls on fitness and character of those who would own and operate financial institutions, is the real key to effective regulation and growth of Canada's financial system.

Mr. Chairman, you will recall that I appeared with my colleagues in the Trust Companies Association some weeks ago, in which a number of specific industry topics were dealt with, and I hope now that in the questioning we are going to have we can explore some other aspects of this particular subject and, in particular, the way in which our business is conducted and the way we conduct them.

I think it is fair to say that we are a unique group of companies and have already had to deal with some of the problems that your committee is studying. I think I can also say in all modesty that in a number of areas we do know what we are talking about, and we do have some practical commentary to offer.

The government's green paper proposals cite existing non-bank financial holding companies as a model which the government would like to see other companies use when they seek to broaden their customer services. I think it is fair to say that we are probably such a company, and in this respect I would like to ask you and your committee to consider the following facts.

First, to place things in perspective: that Royal Trust is, in fact, the centrepiece of the Trilon group of companies; that we are today operating in an integrated financial services group with our sister companies—that is, London Life Insurance, Wellington Insurance and CVL Inc.—that we provide financial services to individual and corporate clients, both inside Canada and outside Canada, and commercial and residential real estate brokerage operations through our 50%-owned subsidiary, Royal LePage. Finally, we also have a 50% interest in Computer Systems Group Limited, which is one of the largest suppliers of computer services in Canada today. So we are by a number of measures the largest trust company in Canada, and we also think, by the by, that we are the best capitalized financial institution in Canada. I think that gives you some background of who we are and what we are. These are some of the practical steps we have taken to meet in a responsible way the environment within which we operate.

• 1535

First, we have established on our board of directors a very strong presence of independent directors to represent the 50% public shareholders of Royal Trust. Second, we have constituted independent committees of such directors—and I believe they are the first of their kind in Canada—forming, firstly, an Investment Committee and, secondly, a Business

## [Translation]

financiers au Canada. Nous indiquons dans notre mémoire que nous rejetons l'idée d'une interdiction absolue des transactions intéressées. Nous estimons qu'un mélange judicieux d'autoréglementation institutionnelle et de contrôle très strict des aptitudes et du comportement de ceux qui contrôlent et dirigent des institutions financières est en fait la clef d'une réglementation efficace et de l'expansion du système financier canadien.

Monsieur le président, vous vous souviendrez que j'ai comparu avec mes collègues de l'Association des sociétés de fiducie il y a quelques semaines et que nous avons à cette occasion abordé un certain nombre de sujets particuliers à ce secteur. J'espère que nous pourrions au cours de la période de questions, aborder certains autres aspects de ce sujet particulier, notamment la façon dont sont dirigées nos affaires et dont nous nous comportons.

On peut certainement dire que nous sommes un groupe de sociétés uniques en leur genre et qu'il nous a déjà fallu traiter de certains des problèmes qu'étudie votre Comité. Que d'autre part, et je le dis en toute modestie, dans certains domaines, nous savons de quoi nous parlons et nous pouvons vous faire quelques remarques d'ordre pratique.

Les propositions du Livre vert du gouvernement citent les sociétés de portefeuille financières non bancaires comme modèle pour les autres sociétés qui cherchent à élargir leurs services à la clientèle. Nous faisons probablement partie de ces sociétés et j'aimerais vous demander ainsi qu'à votre Comité de considérer les faits suivants.

Tout d'abord, pour considérer le problème dans son contexte, Royal Trust est en fait l'élément central du groupe Trilon; nous opérons aujourd'hui au sein d'un groupe de services financiers intégrés avec d'autres sociétés comme *London Life Insurance*, *Wellington Insurance CVL Inc*; nous offrons des services financiers aux particuliers et aux sociétés, tant au Canada qu'à l'étranger, et nous avons des activités de courtage immobilier commercial et résidentiel par l'intermédiaire de notre filiale Royal LePage que nous contrôlons à 50 p. 100. Enfin, nous avons également un intérêt de 50 p. 100 dans *Computer Systems Group Limited* qui est l'un des plus gros prestataires de services informatiques au Canada aujourd'hui. Nous sommes donc à plusieurs égards la plus grande société de fiducie au Canada et nous pensons également que nous sommes l'institution financière qui ait le meilleur taux de capitalisation au Canada. Cela devrait vous donner un aperçu de ce que nous sommes et de ce que nous représentons. Voici maintenant certaines mesures pratiques que nous avons prises pour répondre de façon responsable aux réalités du monde dans lequel nous opérons.

Tout d'abord, nous avons assuré une très forte présence d'administrateurs indépendants au sein de nos conseils d'administration pour représenter les 50 p. 100 des actions publiques de *Royal Trust*. Deuxièmement, nous avons constitué des comités indépendants d'administrateurs—et je crois que ce sont les premiers du genre au Canada—notam-

*[Texte]*

Conduct Review Committee, which have the responsibility of policing conflict of interest and self-dealing issues.

We have also established special criteria to determine the independence of a director, and we have applied those criteria to those directors who would serve on both the Investment Committee and the Business Conduct Review Committee. We have created and our board has adopted a set of important guidelines for identifying significant business activities and material conflicts of interest, and that is attached in our brief. Our Business Conduct Review Committee, which meets specifically with self-dealing and conflict of interest, is composed 100% of independent directors. Finally, we have begun to network the delivery of financial services, and we have acquired some feeling as to what is and what is not possible in this area.

I hope we can discuss some of these issues today. As I said a few moments ago, it is our view that conflict of interest and self-dealing issues can be managed in a way that provides both depositor and investor protection while at the same time providing for opportunity for growth of our system. At the outset, I acknowledge that it is difficult to keep a fix on the government's green paper objectives while other events overtake us, but we continue to remain optimistic that many of these important objectives can be achieved and that a stronger and more efficient and innovative financial services industry will result.

Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Can I ask you some questions on your networking you said you have begun? Do you do such things as advising your real estate company that certain people are in default on their mortgages with your company and therefore they might be easy places to get listings?

**Mr. Cornelissen:** No, we have not done that, Mr. Chairman. An example of our networking would be providing a brand name product called the Royal LePage mortgage, which is in fact our mortgage. It is owned and administered by us, but we have packaged it in such a way that the residential real estate salesman has the ability to approve that mortgage and can sell it as part of their package of services to the home buyer.

**The Chairman:** In that sense do you say to your agents that there will be no appraisal fee if they put the mortgage through Royal Trust as opposed to getting a mortgage somewhere else?

**Mr. Cornelissen:** We have not provided any financial incentives as yet, Mr. Chairman, and we have found we have not had to because the quality of the product . . .

**The Chairman:** What is in it for someone in one of your other businesses to send business to a brother business?

**Mr. Cornelissen:** Sorry; can you give an example?

*[Traduction]*

ment, un comité des placements et, deuxièmement, un comité de contrôle du fonctionnement de l'entreprise. Ceux-ci sont chargés de régler les questions de conflit d'intérêts et de transactions intéressées.

Nous avons également adopté des critères spéciaux pour déterminer l'indépendance d'un administrateur et nous avons appliqué ces critères aux administrateurs qui siègent au Comité des placements et au Comité de contrôle du fonctionnement de l'entreprise. Nous avons créé, et notre conseil a adopté une série de lignes directrices importantes permettant d'identifier les activités commerciales importantes et les gros conflits d'intérêts. Ces lignes directrices sont annexées à notre mémoire. Notre Comité de contrôle du fonctionnement de l'entreprise qui traite spécifiquement des transactions intéressées et des conflits d'intérêts est constitué à 100 p. 100 d'administrateurs indépendants. Enfin, nous avons commencé à établir des réseaux pour nos services financiers et nous savons maintenant à peu près ce qui est et ce qui n'est pas possible dans ce domaine.

J'espère que nous pourrons tout à l'heure revenir sur certaines de ces questions. Comme je le disais il y a un instant, nous estimons que les conflits d'intérêts et les transactions intéressées peuvent être envisagés de façon à offrir à la fois au déposant et à l'investisseur la protection voulue tout en permettant l'expansion de notre système. Je reconnais tout d'abord qu'il est difficile de se concentrer sur les objectifs du Livre vert alors que d'autres événements surviennent, mais nous restons optimistes et pensons que nombre de ces objectifs importants pourront être atteints et que nous pourrions ainsi jouir de services financiers innovateurs et rentables.

Merci, monsieur le président.

**Le président:** Puis-je vous poser certaines questions sur les réseaux que d'après vous, vous avez commencé à établir? Avez-vous par exemple votre société immobilière que certains clients sont en retard dans leurs remboursements hypothécaires et pourraient ainsi être sur le point de vendre?

**M. Cornelissen:** Non, nous ne faisons pas cela, monsieur le président. Ce que nous faisons, par contre, c'est d'offrir un produit appelé l'hypothèque Royal LePage qui est en fait notre hypothèque. C'est nous qui contrôlons cette société et qui l'administrons, mais nous offrons ce service de telle façon que l'agent immobilier peut approuver lui-même le prêt hypothécaire et faire les formalités voulues dans le cadre des services qu'il offre à l'acheteur.

**Le président:** Dites-vous alors à vos agents qu'il n'y aura pas de frais d'évaluation si l'hypothèque passe par *Royal Trust* plutôt que par une autre société?

**M. Cornelissen:** Nous n'avons encore offert aucune incitation financière, car cela ne nous a pas semblé nécessaire étant donné la qualité du produit . . .

**Le président:** Quel avantage l'une de vos sociétés a-t-elle à transmettre une affaire à une autre?

**M. Cornelissen:** Excusez-moi; pourriez-vous me donner un exemple?



[Text]

**The Chairman:** For example, what is in it for a real estate salesman in Royal LePage to send a mortgage application to Royal Trust as opposed to sending that mortgage application to Guaranty Trust?

**Mr. Cornelissen:** There is no direct financial incentive. There is, firstly, the quality of a very good product, but, most importantly, the fact that the agent can provide a pre-approved mortgage to the house purchaser. In other words, the product is one that helps—

**The Chairman:** You can do that subject to credit with all sorts of companies. You are not offering anything that anybody else does not offer. How do you run your networking that makes a profit to you in the networking, or is networking just something you would like to be able to do but it does not work very well?

**Mr. Cornelissen:** Networking is something that does work. Obviously one always attempts to create these networks at the lowest possible cost. In some cases, in other product offerings we are considering and have done, we do pay a commission to the individual who refers that business to Royal Trust.

**The Chairman:** Do you send information to Wellington Insurance Company of people who have business with London Life, for example?

**Mr. Cornelissen:** No, I do not believe we share client lists at all because I think that is confidential information.

**The Chairman:** Do agents offering Wellington insurance also have some arrangement to sell London Life insurance?

**Mr. Cornelissen:** I do not believe most of them are legally entitled to because they are not licensed to sell life insurance.

**The Chairman:** Is there a finder's fee around for directing a client?

**Mr. Cornelissen:** There are finders' fees in certain products referrals, yes.

**The Chairman:** So does your networking operate on a series of finders' fees back to each other?

**Mr. Cornelissen:** Partly.

• 1540

**The Chairman:** I am going to leave that open.

**Mr. Attewell:** In Schedule C you have an organization chart with Trilon at the top. What is the ownership structure of Trilon?

**Mr. Cornelissen:** Trilon is owned 30% by Brascan and the balance of the shares is owned by the public and major institutions.

**Mr. Attewell:** We had a presentation earlier this week which you may have seen in the minutes of this committee by the President of Cadillac Fairview, who has some real concerns about not only concentration of conglomerates in Canada but also the risk of having nonfinancial sectors, nonfinancial

[Translation]

**Le président:** Par exemple, quel avantage un agent immobilier de *Royal LePage* a-t-il à envoyer une demande de prêt hypothécaire à *Royal Trust* plutôt qu'à *Guaranty Trust*?

**M. Cornelissen:** Il n'y a pas d'incitation financière directe. Par contre, il y a d'abord la qualité d'un excellent produit et, ce qui est plus important, le fait que l'agent peut offrir une hypothèque pré-approuvée à l'acheteur. Autrement dit, le produit aide à . . .

**Le président:** Vous pouvez faire cela avec toutes sortes de sociétés. Vous n'êtes pas les seuls à offrir cela. Comment l'établissement de réseaux vous rapporte-t-il quelque chose? S'agit-il simplement de quelque chose que vous aimeriez pouvoir faire mais qui ne marche pas très bien?

**M. Cornelissen:** L'établissement de réseaux marche au contraire. Il est évident que l'on essaie toujours de créer ces réseaux au moindre coût. Dans certains cas, dans d'autres offres de produits que nous envisageons, nous payons une commission à celui qui envoie un client à *Royal Trust*.

**Le président:** Envoyez-vous à *Wellington Insurance Company* des renseignements sur ceux qui ont un compte chez *London Life*, par exemple?

**M. Cornelissen:** Non, je ne crois pas que nous partagions du tout les listes de clients, car je pense que celles-ci sont confidentielles.

**Le président:** Les agents qui offrent l'assurance *Wellington* ont-ils également le loisir de vendre de l'assurance *London Life*?

**M. Cornelissen:** Je ne pense pas qu'ils aient pour la plupart légalement le droit de le faire car ils n'ont pas la licence voulue pour vendre de l'assurance-vie.

**Le président:** Y a-t-il une commission pour celui qui présente un client?

**M. Cornelissen:** Pour certains produits, oui.

**Le président:** Vos réseaux fonctionnent-ils par un jeu de commission?

**M. Cornelissen:** En partie.

**Le président:** Je m'en tiens là pour le moment.

**M. Attewell:** À l'annexe C, on voit un organigramme dont le sommet est occupé par la société *Trilon*. Quelle est la structure de la propriété de cette société?

**M. Cornelissen:** *Brascan* est propriétaire de 30 p. 100 des actions de *Trilon*, le reste appartenant au public et à des grandes sociétés.

**M. Attewell:** Plus tôt cette semaine, le président de la Cadillac-Fairview a présenté un exposé que vous avez peut-être lu dans le compte rendu, exposé dans lequel il s'est dit très préoccupé non seulement par la concentration des conglomerats au Canada, mais également par la possibilité que des

## [Texte]

companies, owning financial companies. What is your reaction to that fear or that risk?

**Mr. Cornelissen:** First I have read the submission prepared, and the concerns raised about large companies and concentrations of power to me would seem to apply equally to a widely held public institution as it would to one that was controlled by a group of individuals or people. In other words, if it is a widely held public company, the concentration of power would tend to reside in the senior management. That is my first reaction.

But secondly, our view is that major shareholders in financial institutions are a long-standing reality in Canada. They have served the company well, with great integrity and with prudence. Any move to reverse that would obviously affect important property rights. I think it has been shown that responsible major shareholders do provide significant benefits to industry in Canada. They provide risk capital. They tend to provide greater accountability of management to the owners.

We believe the interests of the owners and business in general and the other shareholders tend not to be in conflict. We think it is in both the controlling shareholders' interests and other business interests to maintain the good business reputation of the enterprise involved. In fact, we support significant public shareholding in our group of companies. We know Trilon does as well. We support the concept of at least a 50% public ownership, despite investment logic which may be to the contrary, purely to provide a supply of independent directors, which assists the company in achieving those objectives.

**Mr. Attewell:** So the recent example we have had of Genstar taking over Canada Trust . . . if you were a regulator . . . that does not cause you any concern, then?

**Mr. Cornelissen:** We would reiterate our belief that entry into the financial services industry should be well regulated. We think strong entry barriers should apply. We believe there should be strong character and fitness tests for those who would be owning and managing those entities. I think those thoughts would apply to that particular transaction.

**Mr. Attewell:** Under "Powers", you are suggesting, rather than the Schedule C route, if I understand your idea correctly, that the limit for commercial lending be raised to somewhere in the 20% to 25% limit. I think you used the words that institutions should earn their way up the ladder, so to speak, in the limit they would be permitted. And I think that is patterned along a proposal in Ontario.

## [Traduction]

sociétés non financières deviennent propriétaires de sociétés financières. Comment réagissez-vous à cela?

**M. Cornelissen:** Tout d'abord, j'ai lu le mémoire en question et il me semble que les préoccupations exprimées quant aux grandes sociétés et aux concentrations de pouvoirs s'appliquent également aux sociétés comportant un grand nombre d'actionnaires de même qu'aux sociétés dont le contrôle relève d'un groupe restreint de personnes. En d'autres termes, si les actions de la société sont détenues par un grand nombre d'actionnaires, la concentration du pouvoir tend à se retrouver surtout chez les cadres supérieurs. C'est là ma première réaction.

Deuxièmement, nous estimons que les sociétés financières canadiennes sont depuis fort longtemps entre les mains d'actionnaires majoritaires. Cette structure a été efficace, elle a assuré l'intégrité du système et elle a favorisé la prudence. Toute mesure tendant à inverser cette pratique influencerait évidemment sur les droits de propriété. Je crois qu'il a été démontré que les actionnaires majoritaires qui assument leurs responsabilités sont avantageux pour l'industrie au Canada. Ils souscrivent des capitaux de risque et en général, assument davantage leur obligation en matière de gestion envers les propriétaires.

En règle générale, nous croyons que les intérêts des propriétaires et du secteur privé en général et ceux des autres actionnaires ne sont pas incompatibles. Nous croyons qu'il y a de l'intérêt des actionnaires détenant le contrôle ainsi que d'autres intérêts de l'entreprise de maintenir la bonne réputation de cette dernière. En fait, nous sommes en faveur d'une participation importante du public au sein de nos sociétés et nous croyons savoir que *Trilon* fait de même. Nous estimons que la part que détient le public devrait s'élever à au moins 50 p. 100, malgré les principes d'investissement qui pourraient mener à croire le contraire, car à notre avis, cette structure met à la disposition de l'entreprise suffisamment de membres du conseil indépendants de sorte à aider la société à atteindre les objectifs cités.

**M. Attewell:** Par conséquent, si vous étiez l'un des responsables de la réglementation, la prise en charge par *Genstar* de la Canada Trust ne vous inquiéterait pas?

**M. Cornelissen:** Je répète qu'à notre avis, l'introduction d'une nouvelle entité dans l'industrie des services financiers devrait faire l'objet d'une réglementation appropriée. Nous croyons qu'il faut appliquer des critères rigoureux aux nouveaux arrivants et que les propriétaires et administrateurs de ces entités devraient pouvoir démontrer incontestablement leur fiabilité et leur solvabilité. Je crois donc que ces observations s'appliquent à l'exemple que vous avez mentionné.

**M. Attewell:** Sous la rubrique «Pouvoirs», si je vous ai bien compris, vous proposez non pas l'introduction de banques de l'annexe C, mais plutôt que la limite des prêts commerciaux soit portée à 20 p. 100 ou à 25 p. 100. Si je me souviens bien, vous avez dit que les compagnies en cause doivent démontrer qu'elles sont à même de grimper l'échelle, en quelque sorte, pour atteindre la limite qui leur est fixée. Je crois que cela est modelé sur une proposition ontarienne.



[Text]

• 1545

Could you give us some idea what your view would be on some of the criteria, how you would earn your way to these higher limits?

**Mr. Cornelissen:** I think the higher limits should be earned, first, by a track record of successful commercial lending premised on the quality of staff and, in particular, the history of loan losses or the absence of loan losses over a protracted period of time.

**Mr. Attewell:** How many years . . .

**Mr. Cornelissen:** In addition to that, we believe the commercial lending limits could be established, not only by reference to percentage of assets but also to a multiple of equity.

**Mr. Attewell:** Did you have a time frame in mind? As you would know, loan losses often take two to three years to work their way through a system. What sort of time frame are you suggesting?

**Mr. Cornelissen:** We do not have a particular time frame in mind, but I would not feel there should be too much haste in reaching those limits. We are large institutions and I think trust and confidence are virtues that get established over time.

**Mr. Attewell:** If a company with, let us say, literally no expertise in commercial lending, a trust company, say, were to hire a vice-president to head up that unit, and the former company he was with had a reasonable track record, would just a step like that render approval for that company to begin commercial lending?

**Mr. Cornelissen:** I do not think so. I think that is one of many steps that needs to be taken. In Royal Trust, for example, we have established authority limits for lending, which are not high, which are relatively low by banking standards certainly, and any loans in excess of a certain amount, depending on the type of loan, has to be referred to our investment committee which is comprised of more than 50% independent directors. These gentlemen have been selected by virtue of their experience and knowledge and background of business. They will also review and approve that loan process. I think that would be a very important major step in the right direction.

**Mr. Attewell:** Mr. Chairman, just last for the moment, the subject of real estate holdings, either raw land or income-producing properties. Could you give us some idea in your overall group of companies the size of these activities, some of the guidelines, the policies you have in terms of minimizing risk, etc.?

**Mr. Cornelissen:** In our company we obviously have real estate lodged as security for a very large portion of our loan

[Translation]

Voulez-vous nous dire ce que vous pensez de certains de ces critères et ce qu'il faudrait faire pour se voir attribuer une limite plus élevée?

**M. Cornelissen:** Pour atteindre une limite supérieure, je crois qu'il faudrait d'abord démontrer une capacité de consentir des prêts commerciaux productifs attribuables à des employés de qualité et, surtout, avoir de très bons antécédents au chapitre des prêts irrécouvrables et ce, sur une période prolongée.

**M. Attewell:** Sur combien d'année?

**M. Cornelissen:** De plus, nous croyons que les limites pour les prêts commerciaux pourraient être établies non seulement en se reportant au pourcentage de l'actif mais également à un multiple du capital actions.

**M. Attewell:** Proposez-vous une période pour cela? Comme vous le savez, il faut attendre parfois deux ou trois ans avant que les prêts irrécouvrables figurent dans les états comptables. Quels délais proposez-vous?

**M. Cornelissen:** Nous n'avons pas fixé de délais précis, mais je crois qu'il ne faudrait pas qu'ils soient trop courts. Nous sommes des institutions de taille importante et je crois qu'il faut longtemps pour établir une bonne réputation et s'attirer la confiance du public.

**M. Attewell:** Si une société n'a ni l'expérience ni le personnel compétent pour consentir des prêts commerciaux, disons par exemple une fiducie, et que celle-ci embauche un vice-président chargé d'un service de prêts commerciaux, et que cette personne travaillait précédemment avec une société ayant des antécédents raisonnables, approuverait-on la demande de cette société de consentir des prêts commerciaux?

**M. Cornelissen:** Je ne crois pas. Je crois que votre description correspond à une des nombreuses étapes qu'il faut franchir. Au Trust Royal, par exemple, nous avons établi des limites autorisées pour les prêts et ces limites ne sont certainement pas élevées, mais au contraire relativement basses par rapport aux normes bancaires et tous les prêts supérieurs à un certain montant, selon la catégorie du prêt, doivent être soumis au Comité des investissements, qui est composé à plus de 50 p. 100 de membres indépendants du Conseil. Ces membres ont été sélectionnés en raison de leur expérience et de leur connaissance des opérations commerciales. Ce Comité est donc chargé d'étudier et d'approuver, le cas échéant, la demande de prêt. Je crois donc que cela représente une étape très importante.

**M. Attewell:** Monsieur le président, j'aimerais poser une dernière question au sujet des biens immobiliers, qu'ils soient composés de terres non aménagées ou de biens productifs de revenu. Pourriez-vous nous indiquer généralement l'importance de ces activités au sein de votre groupe de société, et nous exposer certaines des lignes directrices et des politiques que vous appliquez afin de minimiser les risques?

**M. Cornelissen:** Bien entendu, nous détenons des biens immobiliers au titre des garanties fournies pour une très large part par notre portefeuille de prêts, particulièrement le

**[Texte]**

portfolio, particularly residential portfolio, and to a lesser extent our commercial loan portfolio.

Dealing with direct investments in real estate, our policy is to have ownership positions in properties which we operate and require as business premises. If we were to invest in other commercial properties which we did not occupy ourselves, it would only be in income-producing properties which were adequately financed and had a steady and predictable stream of earnings into the future. And it would not be our policy to invest in raw or non-income-producing land.

**Mr. Attewell:** Mr. Chairman, perhaps just one last question. I have not looked at your annual report in a while, but treatment of goodwill, I assume that through acquisitions you have likely acquired a number of companies where you have goodwill. What is your treatment of that as far as how many years you spread it over?

**Mr. Cornelissen:** We have no goodwill on our balance sheet right now. We have used various gains that we have made on the sale of subsidiaries, on the sale of securities, etc. We have used those credits against which to totally write off all goodwill on our balance sheet, and we therefore now have no goodwill on our balance sheet at all.

In the days when we did have goodwill on our balance sheet, we wrote it off over a 40-year period. My personal view is that, while that is acceptable to the Canadian Institute of Chartered Accountants, a shorter write-off period would be more prudent, such as 20 years, for a financial company if it were of any size.

• 1550

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Cassidy.

**Mr. Cassidy:** I really do not have too many questions. But I am surprised at your statement, Mr. Cornelissen, in your brief that the difficulties that have occurred in the financial services area, banking and trust companies, have largely been the result in Canada of adverse economic conditions. Is that really your explanation of the demise of Greymac, Seaway, Pioneer, Fidelity Trust or the CCB, that it was just bad economic conditions which led to those companies' being folded and having to be brought under at great expense to the taxpayers?

**Mr. Cornelissen:** I think bad economic conditions did bring about the demise of some of those. I think the Greymac and Seaway affairs are totally different and obviously fall into a totally different category. But there is no question that the regionally based financial institutions, particularly those in the west which are dependent on plunging real estate values as security for the loans, were primarily affected by those values.

**[Traduction]**

portefeuille résidentiel, et dans une moindre mesure à notre portefeuille de prêts commerciaux.

En ce qui concerne les investissements directs dans le secteur immobilier, nous avons pour politique de participer à la propriété des biens que nous exploitons et que nous utilisons à des fins commerciales. Si nous investissions dans des biens commerciaux que nous n'occupons pas nous-mêmes, il s'agirait uniquement de biens producteurs de revenu qui bénéficient d'un financement adéquat et pour lesquels il est possible de prévoir des revenus stables dans l'avenir. Ainsi donc, notre politique est de ne pas investir dans des terres non aménagées ou des biens qui ne produisent pas de revenu.

**M. Attewell:** Monsieur le président, si vous le permettez, j'aimerais poser une toute dernière question. Je n'ai pas lu votre rapport annuel depuis quelques temps mais en ce qui concerne l'achalandage, je suppose que vous avez fait l'acquisition d'un certain nombre de sociétés où vous participez à l'achalandage. Aux fins de la comptabilité, sur combien d'années répartissez-vous cet achalandage?

**M. Cornelissen:** Aucun achalandage ne figure à notre bilan à l'heure actuelle. Nous avons eu recours à divers bénéfices réalisés sur la vente de filiales, sur la vente de valeurs, et ainsi de suite. Ces crédits ont été appliqués contre l'achalandage figurant sur notre bilan de sorte qu'aujourd'hui, nos états comptables ne font état d'aucun achalandage du tout.

A l'époque où c'était le cas, c'est-à-dire où le bilan faisait état d'un achalandage, il était réparti sur une période de 40 ans. Bien que l'Institut canadien des comptables agréés estime cette période acceptable, je crois personnellement que les sociétés financières, sauf les plus petites, devraient être plus prudentes et adopter une période plus courte, par exemple 20 ans.

**M. Attewell:** Merci Monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Cassidy.

**M. Cassidy:** J'ai très peu de questions. Toutefois, Monsieur Cornelissen, je m'étonne que vous disiez dans votre mémoire que les difficultés qui ont surgi dans le secteur des services financiers, dont les institutions bancaires et de fiducie, sont en grande partie la conséquence de la piètre conjoncture au Canada. Est-ce là l'explication que vous donnez à l'échec de la Greymac, de la Seaway, de la Pioneer, de la Société de fiducie Fidélité ou de la BCC? Serait-ce seulement la piètre situation économique qui aurait poussé ces sociétés à disparaître et à fermer leurs portes, à grands frais pour les contribuables?

**M. Cornelissen:** Je pense que la piètre conjoncture est responsable de l'échec de certaines d'entre elles. Je pense que les cas de la Greymac et de la Seaway sont tout à fait différents et doivent être forcément mis dans une catégorie tout à fait à part. Cependant, il est indéniable que les institutions financières régionales, particulièrement celles de l'Ouest du pays, ont été au premier chef touchées par la chute des prix de l'immobilier, car elles en étaient tributaires.



*[Text]*

**Mr. Cassidy:** You say that in certain cases—and perhaps we differ as to how many—unscrupulous individuals were responsible. I sat, in fact, on the Ontario committee which investigated the Greymac-Seaway affair and I find myself to some extent in the same role here in this committee, now that I form a part of it.

Could you perhaps be more specific in terms of what steps you think should be taken? It seems that the regulators, whether in Ontario or the regulators... in Canada with respect to the CCB, find themselves extremely hard pressed to know what the devil to do when people in the financial industry start to behave like rogues. There has always been the possibility of people acting like gentlemanly rogues.

We also know that some of the chartered banks came close to having some disastrous results from their loans to the Third World; in particular, Latin America. Nonetheless, there was a certain standard of conduct that was expected and that one grew to expect; there were parameters within which to operate. Now it seems to me those rules no longer prevail and that, once they got broken the first or second time, then people began to behave as though there were no rules at all.

You may recall the case in Toronto where somebody was trying to give a trust company to his 22-year-old son, and that was eventually stopped by the regulators. That was just too flagrant for them to go along with. Nonetheless, these kinds of games are getting played with institutions which, in many cases, deal with unsophisticated investors and who are put at great risk, even if ultimately the deposits are insured. We have also seen the impact in economic terms of the collapse of trust companies or banks and the impact, among other things, on your institution and other institutions, which sooner or later are going to pay higher costs for deposit insurance because of imprudent regulations, because of imprudent operations by people with whom I would hope you would not like to be seen in the same room, and yet, with whom companies like yours have in many cases been prepared to do business.

Now, can you comment on how the regulators, who have been revealed as being weak and toothless, should deal with this new breed of unscrupulous entrepreneurs who have seen trust companies, loan companies and banks as means of rapidly gaining a lot of financial power, a lot of leverage, and who do not care a hell of a lot about what they have to do to get that power, represented by growth or by the operations they have carried out?

**Mr. Cornelissen:** Sir, we absolutely share the abhorrence of those types of acts. If nothing else is achieved in these deliberations which are currently taking place, we believe the regulators, without any question, have to be armed with extremely strong teeth, not only to prevent the entry of such individuals into the industry but also, if some individual like that should slip through, so that the regulations be available to ensure that they are quickly found and removed.

*[Translation]*

**M. Cassidy:** Vous dites qu'en certains cas, et nous ne nous entendons peut-être pas sur le nombre, la responsabilité incombe à des gens sans scrupules. J'ai siégé en fait à la commission ontarienne qui faisait enquête sur l'affaire Greymac-Seaway et voilà que je me retrouve ici, dans un rôle semblable, puisque je siége à ce Comité-ci.

Pourriez-vous nous dire avec plus de précisions quelles mesures devraient être prises? Il semble que les responsables de la réglementation, en Ontario, ou dans le cas de la BCC, au Canada, soient extrêmement démunis quand il s'agit de régler le sort des gens du secteur financier qui se comportent comme des escrocs. Il semble qu'il soit possible que les gens se comportent comme des escrocs gentilshommes.

Nous savons également que certaines banques à charte ont frôlé le désastre à cause de prêts consentis à des pays du Tiers-Monde. Je songe notamment à l'Amérique latine. Quoi qu'il en soit, on en était arrivé à s'attendre à ce qu'un certain code déontologique soit respecté; il dictait certaines bornes. Désormais, il semble que ces règles ne soient plus appliquées car, une fois qu'elles ont été transgressées, les gens ont commencé à faire comme si elles n'existaient plus.

Vous vous souviendrez peut-être du cas d'un Torontois qui a essayé de donner une société de fiducie à son fils de 22 ans. Les responsables de la réglementation l'en ont empêché car ils ne pouvaient absolument pas laisser passer cela. Néanmoins, on retrouve le même genre de scénario dans le cas d'institutions qui, pour beaucoup, ont affaire à des investisseurs peu avertis et à qui on fait courir d'énormes risques, même si les dépôts sont assurés au bout du compte. D'autre part, il y a les conséquences économiques de la faillite de sociétés de fiducie ou de banques et notamment, des conséquences que vous devez vous subir avec d'autres institutions, car tôt ou tard vous devrez payer plus cher l'assurance-dépôt à cause d'une réglementation imprudente, à cause d'une exploitation imprudente par des gens que, j'ose l'espérer, vous ne voudriez pas côtoyer dans la même salle mais avec qui pourtant, des sociétés comme la vôtre sont souvent prêtes à faire affaire.

Pouvez-vous nous dire comment les responsables de la réglementation, qui se sont révélés faibles et sans poigne, doivent traiter cette nouvelle génération d'hommes d'affaires sans scrupules qui traitent les sociétés de fiducie, les sociétés de prêts et les banques comme des moyens d'atteindre rapidement le sommet du pouvoir financier, d'avoir barre sur les autres, et pour qui la fin justifie les moyens quand il s'agit d'atteindre ce pouvoir, que représentent leur croissance et les transactions qu'ils font?

**M. Cornelissen:** Nous condamnons, nous aussi, ce genre d'activité. Au cours des délibérations qui ont lieu actuellement, il faudrait à notre avis que les responsables de la réglementation puissent indéniablement montrer les dents pour interdire à ces gens sans scrupules l'entrée du secteur, et pour que si d'aventure ils y parvenaient quand même, les règlements existent pour les démasquer rapidement et les en exclure.

[Texte]

• 1555

For example, we strongly believe in significantly increasing the minimum capitalization barriers into our industry up to at least \$10 million and probably more. Second, we believe that far tighter regulation should be imposed. We believe that character and fitness tests should be established for owners and directors and officers of trust companies. We also believe that those standards should even be applied on a discretionary basis. In other words, it should enable regulators and their advisers to make subjective judgments on the character and fitness of such individuals.

**The Chairman:** How do you expect that would fly with the Charter of Rights?

**Mr. Cornelissen:** I do not know, sir. We think there must be a way around it.

**Mr. Cassidy:** Are there models for character and fitness tests which you think can be applied?

**Mr. Cornelissen:** We have seen character and fitness test models and, certainly, in the U.K. where the Bank of England, in its own way, goes into the background of an individual to great length.

**Mr. Cassidy:** Yes.

**Mr. Cornelissen:** And I would say that could be a very good model to start from.

**Mr. Cassidy:** I am not sure. Perhaps you can tell me about a bit about Royal Trust. What is the largest shareholding? What proportion of your shares is held by the largest shareholder in Royal Trust now?

**Mr. Cornelissen:** Mr. Chairman, 50% of our shares are owned by Trilon Financial Corporation. The balance of the shares of Royal Trust are widely distributed in Canada by public shareholdings.

**Mr. Cassidy:** And Trilon in turn? Is it widely held?

**Mr. Cornelissen:** Trilon, in turn, is owned 30% by Brascan, and the balance of these shares are widely held by the public and major Canadian institutions.

**Mr. Cassidy:** I see.

**The Chairman:** Is there no major shareholder other than Trilon . . . or other than Brascan?

**Mr. Cornelissen:** There are certain other major shareholders. The bank would have one; it would have one position. Olympia & York would have another major position. There are some other large institutions.

**Mr. Cassidy:** Perhaps I could ask this: You have a couple of choices, one being tighter regulation. This may surprise you if I, as a New Democrat, question that, partly because I have seen, both in Ontario and federally, the weaknesses of regulation.

The other is more adequate disclosure and, also, restrictions on the concentration of share ownership, particularly for large institutions. Do you believe there should be restrictions on

[Traduction]

Nous croyons, par exemple, qu'il faut augmenter la capitalisation permise à un minimum de 10 millions de dollars. Deuxièmement, nous sommes d'avis qu'il faut imposer une réglementation plus stricte. Il faut établir des normes de moralité et de compétence pour tous les propriétaires, les directeurs et les agents de sociétés de fiducie. Ces normes peuvent être appliquées même d'une façon discrétionnaire. En d'autres termes, il serait possible pour les autorités de réglementation et leurs conseillers de faire des évaluations subjectives quant à la moralité et à la compétence de ces individus.

**Le président:** Pensez-vous que c'est en conformité avec la Charte des droits?

**M. Cornelissen:** Je ne le sais pas, monsieur. Je pense qu'il faut trouver un moyen de le faire.

**M. Cassidy:** Songez-vous à des normes de moralité et de compétence qui peuvent être appliquées?

**M. Cornelissen:** Nous avons vu de telles normes, surtout au Royaume-Uni où la *Bank of England* fait une enquête en profondeur sur les antécédents de travail d'un individu donné.

**M. Cassidy:** Oui.

**M. Cornelissen:** Nous pourrions commencer avec ce bon modèle.

**M. Cassidy:** Je ne suis pas certain. Pourriez-vous me parler de la Royal Trust. Quels sont les actionnaires principaux? Quel pourcentage des actions de la Royal Trust est détenu par le plus gros actionnaire?

**M. Cornelissen:** Monsieur le président, la *Trilon Financial Corporation* détient 50 p. 100 de nos actions. Les autres actions sont la propriété du grand public.

**M. Cassidy:** Et la *Trilon*? Est-ce que le grand public détient un grand pourcentage de ces actions?

**M. Cornelissen:** La Brascan détient 30 p. 100 des actions de la *Trilon*, et les autres actions sont la propriété du grand public, ou des importantes institutions canadiennes.

**M. Cassidy:** Très bien.

**Le président:** Donc, il n'y a qu'un actionnaire principal de la *Trilon*, c'est-à-dire la Brascan?

**M. Cornelissen:** C'est sûr qu'il y a d'autres actionnaires principaux dont la banque, *Olympia & York*, et d'autres grandes institutions.

**M. Cassidy:** J'ai une question à vous poser. Vous avez des options, et l'une de ces options est une réglementation plus stricte. Vous serez peut-être surpris de ma question, en tant que Néo-démocrate, mais j'ai vu des faiblesses dans la réglementation et dans l'Ontario et au gouvernement fédéral.

L'autre option est la divulgation adéquate des restrictions quant à la concentration des actions, surtout dans le cas des grandes institutions. Êtes-vous en faveur d'une telle restric-



## [Text]

concentration of share ownership? And if you do not believe there should be concentration, then particularly for smaller companies, and there may be for larger ones, how do you ensure that, when ownership can be concentrated in the hands of one proprietor—which is a pattern we have seen in a number of cases—abuse does not take place?

**Mr. Cornelissen:** Mr. Chairman, we do not share the view that there should be a limitation, that the 10% limitation should apply. However, we do believe regulatory approval should be sought and received prior to a control position exceeding 25%. We believe there should be a secondary approval level when a further 25% ownership—in other words, when it gets to 50%—is achieved. We believe there should be an absolute maximum of 75% for any one particular owner. In fact, we believe generally that a 50%-public shareholding is an ideal situation, and that is something we have publicly espoused.

**Mr. Cassidy:** In the case of the CCB, we have been informed that the auditors communicated a great deal of information expressing their concern in the handling of the CCB's loan portfolio, particularly where they were, in fact, advancing new loans to borrowers who would otherwise have been unable to pay their interest, and their loans would have had to go into a non-current position. I think you are also aware that, in a number of cases, both the CCB and the Northland Bank took investments they were taking and hired them off to real estate subsidiaries in return for stock and, oddly enough, reinforcing the capital position, as I understand it, of the bank at the same time as they got non-current stock off their books.

I would like to ask if there are ways by which the public's knowledge of what is going on could be reinforced, by requiring that the kind of information those auditors were digging up be made more available to the public. Can we move in that direction? That might have prevented some of the problems we saw...

• 1600

**The Chairman:** We are running into a problem, Mr. Cassidy. I wonder if you could finish your question and let our witness answer, because I am afraid I am going to have to adjourn the meeting. We will have to come to some quick consensus on that because we have, as you know, bells ringing in the House and a certain requirement to be back in for a vote.

**Mr. Cassidy:** I did not realize that, Mr. Chairman. My question asks if there is a way by which we can require much greater disclosure by auditors when this questionable practice has taken place. What do you recommend in that direction?

**Mr. Cornelissen:** I do not necessarily think disclosure to the public is the answer, but I certainly think increased disclosure to the regulators is in order. I think the regulators should be given better teeth and better access to the auditors than anyone else who is in a position to understand the fundamentals of that company.

## [Translation]

tion? Si vous n'êtes pas en faveur de la concentration, surtout dans le cas de petites compagnies, et même pour les plus grandes, comment assurerez-vous qu'il n'y aura pas d'abus, surtout quand il n'y a qu'un propriétaire, ce que nous avons vu arriver souvent?

**M. Cornelissen:** Monsieur le président, nous ne pensons pas qu'il faut avoir une limite, même une limite de 10 p. 100. Cependant, nous estimons qu'il faut avoir l'approbation des autorités de réglementation avant de dépasser 25 p. 100 des actions, et nous estimons, de plus, qu'il faut obtenir l'approbation d'un deuxième niveau une fois qu'on veut obtenir 25 p. 100 de plus, c'est-à-dire 50 p. 100 des actions. Nous croyons que le maximum qu'un propriétaire peut détenir est 75 p. 100 des actions. En terme général, nous estimons que 50 p. 100 est l'idéal, et nous l'avons dit au grand public.

**M. Cassidy:** Dans le cas de la BCC, on nous a dit que les évaluateurs ont exprimé leur inquiétude sur la façon dont le portefeuille de prêts a été traité. Ils se préoccupaient surtout de faire de nouveaux prêts aux prêteurs qui ne pourraient pas payer leurs intérêts, et dont les prêts étaient non exigibles. Vous n'êtes pas sans savoir, dans plusieurs cas, que la BCC et la Northland Bank ont pris des investissements, les ont donnés à leurs filières immobilières contre des actions, et si j'ai bien compris, elles ont réussi à renforcer leur situation en se déchargeant des actions non exigibles.

Je me demande s'il existe des moyens de renseigner le grand public, en obligeant les évaluateurs à leur divulguer ces renseignements. Pouvons-nous aller dans ce sens? De cette façon nous aurions pu empêcher des problèmes que nous avons vus...

**Le président:** Nous avons un problème, monsieur Cassidy. Je me demande si vous voulez terminer votre question, et permettez à notre témoin d'y répondre, car il me faut lever la séance. Il nous faut un consensus rapide, car les cloches sonnent à la Chambre, et il nous faut aller voter.

**M. Cassidy:** Or, je ne le savais pas, monsieur le président. Existe-t-il un moyen d'obliger le vérificateur à faire une plus grande divulgation, une fois qu'ils ont agi de cette façon. Quelles sont vos recommandations?

**M. Cornelissen:** Je ne suis pas nécessairement en faveur d'une divulgation au public, mais je suis en faveur d'accroître la divulgation auprès des autorités de réglementation. Je pense qu'il faut donner plus de pouvoirs à ces autorités, et leur accorder plus d'accès aux évaluateurs, qui, plus que n'importe quelle autre personne connaissent l'entreprise.

## [Texte]

**Mr. Cassidy:** Should the regulators have access to any letter from the auditors to the audit committee of the board of a financial institution?

**Mr. Cornelissen:** I would agree with that, yes.

**The Chairman:** The situation is that we are going to temporarily adjourn. I do not know how many other members have questions with respect to the Royal Trust Company. I do not know about you, Mr. Johnston. Do you want to ask the Royal Trust representatives anything?

**Mr. Johnston:** I think most of my questions are covered in the material.

**The Chairman:** I suspect that the government members are probably reasonably satisfied, because we have had a number of representations, and I think your principal shareholders are to be with us tomorrow at 9.30 a.m. So perhaps, while we are talking to your principal shareholders, we could talk about your Royal Trust problems tomorrow, and may I suggest that we treat the Royal Trust situation with the Trilon matter tomorrow at 9.30 a.m.

With respect to the automobile dealers, who are summoned for this time, too, may I suggest that we adjourn this meeting until at least 4.30 p.m. It may be a little longer than that but, gentlemen, if you will bear with us, we will be back here the moment the vote is over.

The meeting is adjourned until the vote is over.

• 1604

• 1651

**The Chairman:** We are continuing with our reference on Canadian financial institutions.

Our witnesses are from the Federation of Automobile Dealer Associations of Canada. The First Vice-President is Howard Carter, President of Carter Pontiac Buick Limited of Burnaby, British Columbia. With him today are Jean-Yves Laberge, General Manager of Turpin Pontiac Buick Limited here in Ottawa; Kenneth R. Graydon, Executive Vice-President of FADA; James M. Farley, Q.C., of Perry, Farley and Onyschuk in Toronto; and Duncan Read, Director of Industry Relations, FADA.

Gentlemen, we have your brief and it will be appended to today's meeting. I understand you have a couple of very quick remarks and then perhaps we can get on to some questioning.

**Mr. Howard Carter (First Vice-President and Chairman of Government Relations, FADA):** Thank you, Mr. Chairman. We appreciate very much the opportunity of appearing before you today. You have our brief. We brought along with us today some supplemental material which has been handed out to the members of the committee. I would like to walk through it with you just for a couple of minutes.

## [Traduction]

**M. Cassidy:** Pensez-vous que les autorités de réglementation doivent avoir accès à toute lettre écrite des évaluateurs au Comité de vérification d'un conseil d'administration?

**M. Cornelissen:** Je pense que oui.

**Le président:** Nous allons lever la séance pendant quelques minutes. Je ne sais pas combien d'autres membres ont des questions à poser sur la Royal Trust Co. Je ne sais pas si vous avez des questions, monsieur Johnston? Voulez-vous poser des questions aux représentants de la Royal Trust?

**M. Johnston:** Je pense que les réponses se trouvent dans les documents.

**Le président:** J'ai l'impression que les membres du gouvernement sont satisfaits, car nous avons plusieurs exposés, et je pense que vos actionnaires principaux vont comparaître demain à 9h30. Je propose, donc, que nous posions des questions sur les problèmes de la Royal Trust demain quand nous en parlerons à vos actionnaires principaux. Je propose que nous parlions de la situation de la Royal Trust quand nous parlerons de la Trilon demain à 9h30.

En ce qui concerne la *Federation of automobile dealers*, qui est censée comparaître maintenant, je propose que nous levions la séance jusqu'à 16h30. Nous serons peut-être un peu en retard, mais monsieur, avec votre indulgence, nous reviendrons immédiatement après le vote.

La séance est levée jusqu'à la fin du vote.

**Le président:** Nous reprenons l'étude des institutions financières canadiennes.

Nous entendons aujourd'hui les représentants de la Fédération des associations de concessionnaires d'automobiles du Canada. Le premier vice-président est M. Howard Carter, président de la *Carter Pontiac Buick Limited*, de Burnaby, Colombie-Britannique. Il est accompagné aujourd'hui de M. Jean-Yves Laberge, directeur général de Turpin Pontiac Buick Limitée, ici, à Ottawa, M. Kenneth R. Graydon, vice-président exécutif de la fédération, M. James M. Farley, c.r., de la firme Perry, Farley et Onyschuk, de Toronto, et M. Duncan Read, directeur des relations industrielles pour la fédération.

Messieurs, nous avons reçu votre mémoire, qui sera ajouté en annexe au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. Je crois savoir que vous avez quelques remarques liminaires à faire, que nous ferons suivre de nos questions.

**M. Howard Carter (premier vice-président et président des relations gouvernementales pour la fédération):** Merci, monsieur le président. Nous vous savons gré de nous avoir accordé l'occasion de comparaître ici aujourd'hui. Vous avez reçu notre mémoire, et nous avons apporté de la documentation supplémentaire que l'on a fait distribuer aux membres du Comité. Je vais la passer en revue rapidement pour votre information.



*[Text]*

Who are we? We are the Federation of Automobile Dealer Associations of Canada. We represent 2,800 dealer members across Canada, large and small dealers, domestic and import dealers alike. We employ 90,000 Canadians. We have annual sales of \$25 billion. Across Canada vehicle dealers have an investment of \$5.4 billion in land, buildings and equipment. However, in spite of those high figures, the average dealer is a truly small businessman. He sells about 350 to 375 cars a year and he has 27 employees. He is located in every political riding from one end of Canada to the other, with the exception perhaps of the east Arctic riding.

Our concerns: We feel a financial institution should not be allowed to engage in the business of vehicle leasing. We feel vehicle leasing should be left in the hands of vehicle dealers and vehicle leasing companies.

In the Bank Act of 1980 there are provisions prohibiting banks from being in the vehicle leasing business. We feel this should apply to all financial institutions addressed by the green paper. This position was supported by all parties in the government of 1980. Without such provisions, there exists a potential for serious conflicts of interest.

• 1655

The average dealer is a small entrepreneur who relies on banks, trust companies and other institutions for capital to finance new car inventories, parts, equipment and leased vehicles. Many people do not realize we must pay cash for our cars when we take delivery of them from the manufacturers. We rely on financial institutions for the financing to provide that cash at that time. These financial institutions are in the business of supplying such capital to small and medium sized businesses such as ours, and we are in the business of selling, servicing and leasing vehicles. When these institutions provide this capital financing, a part of the security required by them—for leasing—are details of all leases involved, such as the name, the address, the telephone number, the information as to the creditworthiness and the payment record of the leasing customer.

If financial institutions are allowed to engage in vehicle leasing, there is absolutely no doubt that this information will be invaluable . . .

**The Chairman:** They are already engaged in it. For example, we have Trilon here tomorrow and one of their subsidiaries is CVL Leasing.

**Mr. H. Carter:** That is right.

**The Chairman:** The only people that are prevented from doing it are the banks.

**Mr. H. Carter:** That is right.

*[Translation]*

Qui sommes-nous? Nous sommes la Fédération des associations de concessionnaires d'automobiles du Canada. Nous représentons quelque 2,800 concessionnaires membres à travers le pays, des concessionnaires grands et petits, des concessionnaires de voitures importées, aussi bien que nord-américaines. Nous avons 90,000 Canadiens à notre emploi et un chiffre d'affaires annuel de 25 milliards de dollars. Les investissements des concessionnaires d'automobiles au Canada en biens d'équipement et en propriétés totalisent quelque 5,4 milliards de dollars. Bien que ces chiffres soient très élevés, le concessionnaire moyen est un véritable petit entrepreneur. Il vend entre 350 et 375 voitures par année et il a 27 employés. Il habite dans toutes les circonscriptions électorales, d'une mer à l'autre, à l'exception peut-être de la circonscription de l'Arctique de l'est.

Nos préoccupations: d'abord, nous estimons que l'institution financière ne devrait pas avoir le droit de se lancer dans le crédit-bail pour les automobiles. Nous estimons que ce domaine appartient aux concessionnaires et aux compagnies de location d'automobiles.

En vertu de la Loi de 1980 sur les banques, le domaine du crédit-bail pour l'achat d'automobiles est interdit aux banques. Cette interdiction devrait s'appliquer à toute institution financière mentionnée dans le Livre vert. Cette position a été appuyée par tous les partis au Parlement en 1980. En l'absence de ces dispositions, le risque de conflits d'intérêts graves est plus grand.

Le concessionnaire moyen est un petit entrepreneur qui dépend des banques et des compagnies de fiducie et d'autres institutions pour obtenir les capitaux nécessaires au financement de ces inventaires: de nouvelles voitures, des pièces détachées, de son équipement et des véhicules de location-vente. On ne se rend généralement pas compte que les voitures que nous livrent les manufacturiers se payent en argent comptant. Or, nous nous fions aux institutions financières pour nous donner du liquide à ce moment-là. Les institutions financières prennent sur elles de fournir ces capitaux et il nous appartient de vendre, d'entretenir et de louer des véhicules. Au moment où les institutions nous ont consenti le financement, dans le cas de location-vente, nous devons leur remettre les détails de tous les baux, comme le nom, l'adresse, le numéro de téléphone et tout autre renseignement ayant trait à la solvabilité et aux antécédents du client.

Si l'on permet aux institutions financières de se lancer dans la location-vente d'automobiles, ces renseignements leur seront certainement très précieux . . .

**Le président:** Elles y sont déjà. Par exemple, nous allons entendre Trilon demain et l'une de ses filiales s'appelle CVL Leasing.

**M. H. Carter:** C'est exact.

**Le président:** Les seules à qui c'est défendu sont les banques.

**M. H. Carter:** C'est exact.

## [Texte]

**The Chairman:** And you have brought to my attention and certainly to the attention of others the attitudes of the Royal Bank of Canada. The Automobile Leasing Association was here and I brought their concerns to the attention of the members here. But where do you get the idea that automobile dealers should be the people doing the leasing and that leasing companies should not be able to do leasing of automobiles? Why would finance companies not be able to do financial leasing?

**Mr. H. Carter:** The main reason, sir, is that the . . .

**The Chairman:** I understand that CVL Leasing is part of a leasing company group.

**Mr. H. Carter:** CVL Leasing has been recently purchased, invested in by a major financing institution.

**The Chairman:** Trilon.

**Mr. H. Carter:** Trilon. Until recently they were an independent leasing company.

**The Chairman:** Yes.

**Mr. H. Carter:** At the present time I understand there is nothing to prevent them from investing in a leasing company.

**The Chairman:** Why should there be?

**Mr. H. Carter:** The biggest concern automobile dealers have is that we rely on the financing companies, the trust companies and the banks, and increasingly, the trust companies for financing.

**The Chairman:** So do leasing companies.

**Mr. H. Carter:** Yes.

**The Chairman:** So why should leasing companies not be owned by financial holding companies?

**Mr. H. Carter:** Well, until now they have not been. That is a new development. We have no argument with the leasing companies. They are in the business of leasing too. And they rely on financing institutions to provide them with capital, the same as we do.

**The Chairman:** Well, what is your complaint about a financial holding company like Trilon Financial Corporation from owning a piece of a leasing company?

**Mr. H. Carter:** We do not feel financial institutions should be involved in the leasing business.

**The Chairman:** That is what the leasing business is, though. It is a finance business.

**Mr. H. Carter:** It is the supply of transportation.

**The Chairman:** It is the leasing of money to finance the acquisition of equipment, is it not? It is a form of financing equipment.

**Mr. H. Carter:** Yes, but the dealers of the country and the leasing companies of the country provide the best bulk of the leasing and require the financing institutions to provide that . . .

## [Traduction]

**Le président:** Vous venez d'attirer mon attention et l'attention des autres, j'en suis sûr, sur les attitudes de la Banque Royale du Canada. L'Association des sociétés de location-vente d'automobiles (la *Automobile Leasing Association*) a comparu devant le Comité et j'en ai parlé aux membres du Comité. Où prenez-vous l'idée que les concessionnaires d'automobiles devraient se charger du crédit bail et que l'on devrait interdire aux sociétés de crédit bail la location-vente d'automobiles? Pourquoi les sociétés financières ne devraient-elles pas faire de crédit-bail?

**M. H. Carter:** La raison principale, monsieur, est . . .

**Le président:** Je crois savoir que CVL Leasing fait partie d'un groupe de sociétés de crédit-bail.

**M. H. Carter:** Une grande institution financière vient d'acquérir la société CVL Leasing.

**Le président:** Trilon.

**M. H. Carter:** Trilon. Jusqu'à tout récemment, c'était une société de crédit-bail indépendante.

**Le président:** Oui.

**M. H. Carter:** À l'heure actuelle, rien ne l'empêche d'investir dans une société de crédit-bail.

**Le président:** Pourquoi faudrait-il l'en empêcher?

**M. H. Carter:** Les concessionnaires d'automobiles dépendent des sociétés financières, des sociétés de fiducie et des banques et, de plus en plus, des compagnies de fiducie pour obtenir leur financement.

**Le président:** Tout comme les sociétés de crédit-bail.

**M. H. Carter:** Oui.

**Le président:** Alors pourquoi défendre aux sociétés de portefeuille d'acquérir des sociétés de crédit-bail?

**M. H. Carter:** Jusqu'à maintenant, on ne le leur a pas interdit. C'est un rebondissement récent. Nous n'avons rien contre les sociétés de crédit-bail qui font le même genre de commerce que nous. Elles se fient aux institutions financières pour leur donner le capital qu'il faut, tout comme nous.

**Le président:** Alors, qu'est-ce que vous avez contre l'investissement dans une société de crédit-bail par une société de portefeuille comme *Trilon Financial Corporation*?

**M. H. Carter:** Nous estimons que les institutions financières ne doivent pas faire affaires dans le domaine du crédit-bail.

**Le président:** Mais par définition, le crédit-bail comprend des transactions financières.

**M. H. Carter:** Le crédit-bail vise à fournir des moyens de transport.

**Le président:** C'est la location d'argent en vue de financer l'acquisition d'équipement, n'est-ce pas? C'est une façon de financer l'équipement.

**M. H. Carter:** Oui, mais les concessionnaires et les sociétés de crédit-bail au pays font la majeure partie du commerce de location-vente et demandent aux institutions financières de . . .



[Text]

**The Chairman:** Yes. Except how do you guys say that, for example, Carter Pontiac Buick Limited has all the money to finance all of the car leases that it wants to finance? Does it not sell off those leases or arrange the money through some financing company of some kind?

**Mr. H. Carter:** Yes, totally.

**The Chairman:** All right.

**Mr. Jean-Yves Laberge (Member, FADA Government Relations Committee):** Mr. Chairman, this is our point. We rely heavily on banks, financial institutions and trust companies to finance those vehicles. We lease the car. The customer comes to a dealer, selects the . . .

• 1700

**The Chairman:** But your basic business as a dealer is to sell cars.

**Mr. Laberge:** To provide transportation; sell and lease.

**The Chairman:** Why are you all upset about who finances those cars?

**Mr. Laberge:** We utilize the bank services or the trust company services to refinance the vehicle through them. To do so—and this is where we believe there is a conflict of interest—we provide them with all documentation. Therefore they can select our own clientele and solicit them for business.

**The Chairman:** Well, if you want to borrow money to run the leasing yourself, you do. But is leasing an integral part of your business? Why is leasing an integral part of the business of an automobile dealer?

**Mr. H. Carter:** The automobile dealers in Canada started the leasing of vehicles some 30 or 35 years ago, and leasing has grown and grown. Independent leasing companies came into the picture later.

**The Chairman:** In the United States it is mostly independent leasing companies.

**Mr. H. Carter:** That is true, because the automobile dealers in the United States did not start the leasing business down there the way they did in Canada.

**The Chairman:** Yes, but is that not becoming more and more the case in Canada: independent leasing companies?

**Mr. H. Carter:** I would say the independent leasing companies specialize in the leasing of large fleets of vehicles nationally. The automobile dealers specialize in leasing vehicles to small businesses that are located in communities throughout the country: ones, twos, threes, fours, fives. They are small-business people themselves and they deal with small-business people. In most cases the large leasing companies are not interested in leasing just a few vehicles. They specialize in dealing with people . . .

[Translation]

**Le président:** D'accord. Mais comment pouvez-vous dire que la société Carter Pontiac Buick Ltée a tous les capitaux pour financer tout le crédit-bail d'automobiles qu'elle voudrait? Ne s'arrange-t-elle pas pour vendre ses baux ou pour obtenir les capitaux par le biais d'une société financière quelconque?

**M. H. Carter:** Oui, absolument.

**Le président:** D'accord.

**M. Jean-Yves Laberge (membre du Comité des relations gouvernementales de la Fédération):** Monsieur le président, voilà où nous en sommes. Nous dépendons énormément des banques, des institutions financières et des compagnies de fiducie pour financer nos véhicules. Nous louons la voiture. Le client vient voir le concessionnaire, choisit sa . . .

**Le président:** Mais, à titre de concessionnaire, vous exploitez essentiellement un commerce de vente de voitures.

**M. Laberge:** De vente et de location de moyens de transport.

**Le président:** Alors, pourquoi vous tracassez-vous tant avec la source du financement?

**M. Laberge:** Nous utilisons les services de la banque ou de la société de fiducie afin de refinancer les véhicules. Pour ce faire, et c'est là que nous trouvons le conflit d'intérêts, nous leur remettons toute la documentation nécessaire. Ils seraient donc en possession de tous les renseignements et pourraient solliciter notre clientèle pour faire affaire avec elle.

**Le président:** Si vous devez emprunter de l'argent pour exploiter le commerce du crédit-bail par vous-mêmes, c'est comme cela. Mais sinon, est-ce que le crédit-bail fait partie intégrante de votre commerce? Du commerce du concessionnaire d'automobile?

**M. H. Carter:** Les concessionnaires, au Canada, ont commencé la location de véhicules il y a quelque 30 ou 35 ans. C'est un commerce qui a pris de l'ampleur. Les sociétés de crédit-bail indépendantes sont arrivées sur la scène plus tard.

**Le président:** Aux États-Unis, il y a surtout des sociétés de crédit-bail indépendantes.

**M. H. Carter:** C'est vrai, parce que les concessionnaires d'automobiles, aux États-Unis, ne se sont pas lancés dans le crédit-bail comme les concessionnaires canadiens.

**Le président:** D'accord, mais la société de crédit-bail indépendante devient de plus en plus la norme au Canada, n'est-ce pas?

**M. H. Carter:** Je dirais que les sociétés de crédit-bail indépendantes se sont spécialisées dans la location d'énormes parcs de véhicules à travers le pays. Les concessionnaires d'automobiles sont spécialisés dans la location de véhicules aux petites entreprises établies dans les collectivités à travers le pays. Les véhicules sont loués un, deux, trois, quatre ou cinq à la fois. Les concessionnaires d'automobiles sont de petits entrepreneurs eux-mêmes et font affaire avec d'autres petits entrepreneurs. Dans la plupart des cas, les grandes sociétés de crédit-bail ne tiennent pas à louer quelques véhicules. Elles sont spécialisées pour faire affaire avec des . . .

## [Texte]

**The Chairman:** Is your real complaint that these companies will be able to supply leases cheaper than you can supply them because they can get at wholesale sources of money whereas you cannot?

**Mr. H. Carter:** That is not a concern at the present time. It could be. If the leasing companies were associated with finance institutions, they might in the short run have lower-cost money available to them; in the short run.

**The Chairman:** And if lower-cost money were available, would the consumer not be able to lease the vehicle more cheaply?

**Mr. H. Carter:** The very large companies might; the ones that lease a lot of cars. That might only be in the short run. The independent small entrepreneur would still . . .

**The Chairman:** I do not want to defend Royal Bank, but their "pseudo-leasing" scheme, which I find repulsive—I have made no bones about that—certainly provides vehicle financing for leasing, generally speaking, lower than most other leasing arrangements. Would you not agree?

**Mr. H. Carter:** Not necessarily; not on the advertisements I have seen.

**The Chairman:** I said generally speaking; I said obviously not necessarily, but generally speaking, it is awfully competitive. Would you not agree?

**Mr. H. Carter:** Yes; and leasing is a very competitive business among the dealers of the country; equally as competitive as sales.

**The Chairman:** To what extent has the Royal Bank hurt you with its buy-back financing arrangements, which are similar to leasing?

**Mr. Laberge:** To my knowledge, the Royal Bank buy-back plan has not been that successful. If we consider right in our showroom, the activity or the comparison being made is negligible. We have also had some response from other dealers, because the question was addressed to them, and they say it is negligible.

**The Chairman:** It is possible the Royal Bank has got itself into a business that only will injure the Royal Bank, because it is not really an automobile dealer, and people who do not know their way around the automobile business had better smarten up if they want to get into leasing, or they could get burned pretty fast.

**Mr. Laberge:** The future will tell.

**The Chairman:** Has that not been generally the experience, that only people with a great deal of knowledge of the used-car business and the ability to dispose of cars at the end of leases have been successful in the leasing business, and everybody else who has tried to get into it has essentially got burned badly?

**Mr. H. Carter:** That is true.

## [Traduction]

**Le président:** Est-ce que vous n'êtes pas plutôt contrariés par l'idée que ces sociétés puissent offrir du crédit-bail moins cher que vous, car elles ont accès à des «grossistes» sur le plan financier, et vous, pas?

**M. H. Carter:** Cet aspect ne nous préoccupe pas pour le moment. Il pourrait devenir une préoccupation si les sociétés de crédit-bail devaient s'associer aux institutions financières, car elles pourraient se procurer de l'argent à un taux inférieur. A court terme.

**Le président:** Si l'argent au taux inférieur leur était accessible, le consommateur ne bénéficierait-il pas d'un prix de location plus bas?

**M. H. Carter:** Les grandes sociétés le pourraient. C'est-à-dire, celles qui louent beaucoup de voitures. À court terme, peut-être, car le petit entrepreneur indépendant devrait toujours . . .

**Le président:** Je ne tiens pas à défendre les gestes de la Banque Royale, mais leur régime de «pseudo-location», que je trouve répugnant,—et je ne l'ai pas caché, d'ailleurs,—met à la disposition du consommateur un financement pour location qui est généralement inférieur à la plupart des autres arrangements financiers de crédit-bail. Êtes-vous d'accord?

**M. H. Carter:** Pas nécessairement. À tout le moins, pas d'après la publicité que j'ai vue.

**Le président:** J'ai bien dit: généralement. Pas nécessairement, mais généralement, la concurrence est très serrée. Ne seriez-vous pas d'accord avec moi?

**M. H. Carter:** Oui. Le crédit-bail est un domaine où la concurrence est très serrée entre les divers concessionnaires au Canada. Aussi serrée que les ventes.

**Le président:** Dans quelle mesure la Banque Royale vous a-t-elle porté préjudice avec ses arrangements de rachat qui ressemblent beaucoup aux arrangements de crédit-bail?

**M. Laberge:** À ce que je sache, le régime de rachat de la Banque Royale n'a pas connu beaucoup de succès. Au niveau des salles de démonstration, on peut dire que l'activité est négligeable. Nous avons aussi entendu d'autres concessionnaires, à qui on avait posé la question, dire que c'était négligeable.

**Le président:** Il se peut que la Banque Royale se soit lancée dans un domaine qui ne fera que nuire à la Banque Royale. Elle n'est pas vraiment un concessionnaire d'autos, et ceux qui ne s'y connaissent pas dans le commerce des automobiles devront se dégourdir s'ils ont envie de faire du crédit-bail. Sinon, ils se brûleront les ailes très vite.

**M. Laberge:** L'avenir nous le dira.

**Le président:** D'ailleurs, l'expérience dans ce domaine a généralement démontré que seuls ceux qui s'y connaissent dans le domaine des voitures d'occasion et qui peuvent se débarrasser des voitures une fois les baux échus ont du succès dans le domaine du crédit-bail. Tous les autres s'y sont brûlés les doigts, essentiellement, n'est-ce pas?

**M. H. Carter:** C'est vrai.



[Text]

**Mr. Laberge:** Yes.

**The Chairman:** Would you not then be presenting a better position to us by saying, in the public interest, you had better have some control on this, because if a company like a trust company which does not know its way around gets into it, all it is going to do is hurt its depositors and hurt its credit situation and be in a business it does not know how to handle properly.

• 1705

**Mr. Laberge:** We certainly agree with you, Mr. Chairman, but we are more concerned within the immediate—that is, the conflict of interest—again having to rely on the financial resources from those banks and trust companies and yet having to compete with them, and they have access to all the information.

**The Chairman:** I guess if you borrow from a bank they are going to get information from you. Your concern is that they will use that information to go into business in opposition to you. But do you have any evidence that the Royal Bank, which presumably lends money to some of your members, have used the information they obtained from your members to assist them in their car buy-back program?

**Mr. Laberge:** At present, no.

**Mr. Kenneth R. Graydon (Executive Vice-President, FADA):** Mr. Chairman, if you are asking for written evidence, no; if you are asking for verbal evidence, yes.

**The Chairman:** Go ahead; can you give us some verbal evidence?

**Mr. Graydon:** Examples within the past year: one or two locations in Canada, where verbally we received evidence of telephone calls and some communications transmitted by a local branch manager to a local automobile dealer, which definitely interfered with the customer's decision in how he would purchase the car, what car he would purchase and in what way.

**The Chairman:** How did it interfere with the customer's decision?

**Mr. Graydon:** It suggested to the customer, as I recall, that if he did not perhaps use the loan that was offered to him by the Royal Bank as opposed to the one he had originally considered, he could go to another dealer, pick another product. The dealer was contacted and it was suggested he might make a better deal with the customer, by the branch manager.

**Mr. Minaker:** Could I ask a question: Was this leasing or buying a car?

**The Chairman:** It was the Royal Bank buy-back plan.

**Mr. Minaker:** No, no. Was the customer buying a car or leasing a car in this instance?

**Mr. Graydon:** Whatever you call it. He wished to purchase it, I believe. The point is that if he bought . . .

[Translation]

**M. Laberge:** Oui.

**Le président:** Vous feriez donc mieux de nous dire que, par souci d'intérêt public, il faudrait que vous ayez un certain contrôle dans ce domaine, car si une société de fiducie sans expérience s'y lance, elle ne fera que nuire à ses déposants et à sa solvabilité.

**M. Laberge:** Nous sommes certainement d'accord avec vous, monsieur le président, mais nous sommes plutôt préoccupés par l'immédiat, c'est-à-dire, par le conflit d'intérêts que suscitera notre dépendance vis-à-vis des ressources financières des banques et des sociétés de fiducie, qui auront accès à toutes les informations pertinentes.

**Le président:** Si vous empruntez de l'argent d'une banque, elle se procurera certainement des renseignements à votre sujet. Vous êtes inquiets à l'idée que les banques se servent de ces informations pour vous livrer concurrence. Avez-vous des preuves que la Banque Royale, qui, apparemment, consent des prêts à certains de vos membres, se serait servie des informations obtenues auprès de vos membres pour les aider dans leur programme de rachat de voitures?

**M. Laberge:** Pour le moment, non.

**M. Kenneth R. Graydon (vice-président exécutif de la fédération):** Monsieur le président, si ce sont des preuves écrites que vous demandez, la réponse est non. Si vous nous demandez des preuves orales, la réponse est oui.

**Le président:** Allez-y, donnez-nous des preuves orales.

**M. Graydon:** Dans l'année qui vient de s'écouler, on nous a fait part de coups de téléphone et de communications qui avaient été transmises par un gérant de succursale locale à un concessionnaire d'automobiles local, où on essayait de s'ingérer dans les affaires du client et d'influencer sa décision sur la voiture qu'il allait acheter et la façon dont il allait l'acheter.

**Le président:** Quelle influence ces communications auraient-elles eu sur la décision du client?

**M. Graydon:** Si je ne m'abuse, on a dit au client que s'il ne voulait pas accepter le prêt que lui offrait la Banque Royale, il pourrait choisir un autre produit chez un autre concessionnaire. Or, le gérant a contacté le concessionnaire pour lui proposer de faire un marché plus intéressant avec le client.

**M. Minaker:** Si vous me le permettez, s'agissait-il de la location ou de la vente d'une voiture?

**Le président:** C'était le régime de rachat de la Banque Royale.

**M. Minaker:** Non, non. Le consommateur faisait-il la location ou l'achat d'une voiture en l'occurrence?

**M. Graydon:** Peu importe. Il voulait l'acheter, je crois. Il importe surtout de savoir que . . .

## [Texte]

**The Chairman:** Is there any way your association can track down the detail of that kind of thing? Obviously, this green paper inquiry goes far beyond automobiles, and we go into the whole question of conflict of interest and things called Chinese walls and God knows what, but . . .

**Mr. Graydon:** Mr. Chairman, it might be possible, but I would suggest that the conflict of interest that concerns the dealers is not restricted to only the Royal Bank buy-back plan. It is a general conflict of interest which could apply, at least potentially, to all banks which are in the business of financing dealers, providing them with capital, working or otherwise. The evidence is hard to document. In appearing before the government of the day in 1980 when we were expressing this same kind of concern with respect to the Bank Act, there were cases in which we expressed concern, where the potential for a conflict of interest to the branch manager, who had access to all the dealers' customers' names, did exist and was a real concern to the entrepreneur who was trying to sell products, not to sell money. We simply said the banks should try to provide a service for supplying money but not to interfere with the customers.

**The Chairman:** I know; that was the reason we put that into the Bank Act. Have you found trust companies that are passing on information you might give them for commercial borrowing to their leasing subsidiary and having the leasing subsidiary raid your customer list? Have you any evidence of that?

**Mr. Graydon:** I think it is too new a game to say at this point. Certainly, the potential exists.

**Mr. H. Carter:** The trust companies are not into the leasing business.

**Mr. Graydon:** Not yet.

**Mr. H. Carter:** They are just starting into the business of financing dealer leases. There have been some quite active in financing dealer leases for a period of time. Some of the others are just starting up now to finance dealer leases, and there is increasing growth in this activity with the trust companies. At this point they are not in the retail leasing business, but if a trust company chose to go into the retail leasing business, they have all our records.

**The Chairman:** For example, we have a perfect one that is in it; it is Household Finance. Household Trust also has household leasing. Now, are they in automobile leasing?

**Mr. H. Carter:** To my knowledge, no, they are not in automobile leasing.

• 1710

**Mr. Graydon:** Not today.

**Mr. H. Carter:** They could be tomorrow, but they are not at the moment.

**The Chairman:** Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman.

## [Traduction]

**Le président:** Votre association peut-elle dépister ce genre de chose? Manifestement, l'enquête dont fait état le Livre vert va au-delà des automobiles. Nous pourrions même aborder toute la question des conflits d'intérêts, du cloisonnement, et tout ce que vous voulez, mais . . .

**M. Graydon:** Monsieur le président, c'est possible, mais j'estime que le conflit d'intérêts qui préoccupe les concessionnaires ne se limite pas au régime de rachat de la Banque Royale. C'est un conflit d'intérêts général qui pourrait s'appliquer à toutes les banques qui fournissent du capital ou des fonds de roulement, ou tout autre financement, à des sociétés. Il est difficile d'obtenir des documents à l'appui. Lors de notre comparution en 1980, nous avons exprimé notre inquiétude au sujet de la Loi sur les banques. Nous avons exprimé notre préoccupation au sujet du conflit d'intérêts qui était susceptible d'exister avec le gérant de succursale. Celui-ci avait accès à tous les noms des clients des concessionnaires, ce qui était une inquiétude réelle pour l'entrepreneur qui essayait de vendre ses produits, et non pas de l'argent. Nous avons dit alors que les banques devraient essayer d'offrir un service de financement, mais ne pas s'ingérer dans les affaires des clients.

**Le président:** Je sais. Voilà pourquoi nous avons introduit cette disposition dans la Loi sur les banques. Avez-vous des preuves que les sociétés de fiducie transmettent à leurs filiales de crédit-bail des renseignements que vous leur avez remis pour des prêts commerciaux, et que celles-ci puisent dans vos listes de consommateurs?

**M. Graydon:** Le jeu est trop récent pour le moment, mais le danger existe certainement.

**M. H. Carter:** Les sociétés de fiducie n'offrent pas de crédit-bail.

**M. Graydon:** Pour le moment.

**M. H. Carter:** Elles ont fait une incursion dans le financement du crédit-bail aux concessionnaires. Elles y sont assez actives depuis un bon moment, et c'est un domaine qui prend de l'ampleur, surtout avec les sociétés de fiducie. Pour le moment, elles ne sont pas actives dans le secteur du crédit-bail au détail, mais si les sociétés de fiducie décident de le faire, elles auront tous nos dossiers.

**Le président:** Il y a l'exemple parfait de la *Household Finance*. La *Household Trust* offre également le crédit-bail domiciliaire. Or, fait-elle également du crédit-bail automobile?

**M. H. Carter:** À ce que je sache, non.

**M. Graydon:** Pas aujourd'hui.

**M. H. Carter:** Peut-être demain, mais pas pour l'instant.

**Le président:** Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président.



## [Text]

I was just going to mention on the same point that I can recall back in some of my experience in the old sales finance business which . . .

**The Chairman:** It was called traders, was it not?

**Mr. Attewell:** It is called traders and, very frankly, was blatantly used by banks. The manager would just flip through the cheques on loan payments—this is not leasing but on retail deals—and the customer would get a call: I think we could do better for you—that type of thing. I personally think it was a terrible conflict of interest there as far as using that information on that went.

In your summary, point four, you talk of conflicts of interest. Is that the type you are mentioning?

**Mr. H. Carter:** Yes, sir.

**Mr. Attewell:** Very much beyond that or is that the . . .

**Mr. H. Carter:** We feel the major conflict of interest is that the major sources of our financing would become our major competitor in the leasing business.

**Mr. Attewell:** Do you have any statistics? I have looked at some of the tables here, but I know it is not easy to allocate net profit from the leasing arm versus others. Do you have any estimates of how dependent dealers are these days on the leasing arm of business?

**Mr. H. Carter:** If you look at the supplement we provided, about 86% of the respondents are in the leasing business . . .

**Mr. Attewell:** Yes, I see that number.

**Mr. H. Carter:** —and 58.1% of our members responded.

**Mr. Attewell:** But is leasing accountable for 10% of the average profit or 40% . . .

**Mr. H. Carter:** We do not have the dollar figures, but, in terms of annual volume of vehicles, in 1980 . . .

**The Chairman:** Where is this?

**Mr. H. Carter:** Table 3. In 1980, 13.7% of the dealers reported that leasing was from 10% to 25% of their business. By 1985, that figure had grown from 13.7% to 39%. So just in the last five years leasing has become a very important part of the automobile business.

You must remember that here we are talking for the most part about very small leasing, leasing of small numbers of vehicles to a lot of customers. They are vehicles where the customer chooses to lease rather than buy. He is often a small businessman in a small community.

So the total volume of sales has not increased that much, but a much higher percentage of the vehicles handled by the dealers are now leased rather than sold.

**Mr. Attewell:** I am sorry; I am still not quite clear on what table 3 means. Of the total volume of sales and leasing, what percentage would be leasing in Canada?

## [Translation]

J'allais justement dire, à ce même sujet, que je me rappelle, lorsque j'étais dans le secteur des ventes et de la finance . . .

**Le président:** On les appelait des contrepartistes, n'est-ce pas?

**M. Attewell:** C'est cela et les banques y faisaient appel sans vergogne. Le directeur passait en revue les chèques de remboursement de prêts, et je veux parler de la vente au détail et non pas de crédit-bail, et il appelait le client en lui disant qu'il pouvait faire mieux. Personnellement, j'ai toujours cru que l'utilisation de ces renseignements donnait lieu à un flagrant conflit d'intérêts.

Dans votre résumé, au point 4, vous parlez de conflit d'intérêts. Est-ce à quoi vous faisiez allusion?

**M. H. Carter:** Oui, monsieur.

**M. Attewell:** Beaucoup plus que cela ou est-ce . . .

**M. H. Carter:** Nous estimons que le principal conflit réside dans le fait que nos principales sources de financement deviennent nos plus grands concurrents dans le secteur du crédit-bail.

**M. Attewell:** Avez-vous des statistiques à ce sujet? J'ai regardé certains de ces tableaux, mais je sais qu'il est difficile de calculer le profit net dans le domaine du crédit-bail. Pouvez-vous nous dire à quel point les concessionnaires dépendent aujourd'hui du crédit-bail?

**M. H. Carter:** Si vous regardez le supplément que nous vous avons fourni, environ 86 p. 100 des sondés louent des voitures . . .

**M. Attewell:** Oui, je vois.

**M. H. Carter:** . . . et 58.1 p. 100 de nos membres ont répondu.

**M. Attewell:** Mais le crédit-bail représente-t-il 10 p. 100 de la moyenne des bénéfices ou 40 p. 100 . . .

**M. H. Carter:** Nous n'avons pas ces chiffres, mais un volume annuel de véhicules, en 1980 . . .

**Le président:** Où cela figure-t-il?

**M. H. Carter:** Au tableau 3. En 1980, 13,7 p. 100 des concessionnaires avaient déclaré que le crédit-bail représentait de 10 à 25 p. 100 de leur chiffre d'affaires. En 1985, ce chiffre était passé de 13,7 à 39 p. 100. Ainsi, en cinq ans, le crédit-bail est devenu une partie importante de l'industrie automobile.

Vous devez garder à l'esprit que les concessionnaires louent, pour la plupart, un petit nombre de véhicules à un grand nombre de clients. Ce sont des véhicules que le client préfère louer au lieu d'acheter. Ce client est très souvent un petit entrepreneur dans une petite localité.

C'est pourquoi le volume total des ventes n'a pas beaucoup augmenté, mais le pourcentage des véhicules loués et non vendus par les concessionnaires à lui beaucoup augmenté.

**M. Attewell:** Excusez-moi, mais je ne comprends pas toujours pas bien ce que signifie le tableau 3. Du volume total

[*Texte*]

**Mr. H. Carter:** The table does not show that, but we estimate between 20% and 25% right now.

**Mr. Attewell:** And what has been the trend of that?

**Mr. H. Carter:** It is a growing percentage.

**Mr. Attewell:** In the last 10 years has it . . .

**Mr. H. Carter:** It has probably grown 10% in 10 years.

**Mr. Attewell:** Doubled, do you mean, or just . . .

**Mr. H. Carter:** Easily grown 10% in 10 years. It has nearly doubled in the last 10 years. It is a very important part of the small automobile dealers' business.

**Mr. Attewell:** What were your remarks—just one last area, Mr. Chairman—on the idea of networking? I am just thinking out loud here. I am not sure what is possible, but is there any way some type of networking or franchising might work with you as the leasing dealers but certain financial institutions acting as the end perhaps sales agent or that type of role?

**Mr. H. Carter:** That has never come about to date, and you must realize again that you are dealing with small numbers of vehicles going to many people. The large leasing companies and the people who are involved in the extensive financing would probably be much more interested in the larger fleets of vehicles, the people leasing 100, 200, 300 cars across the nation, and those are handled mainly by the independent leasing companies.

• 1715

We deal with the people in the small communities, in the smaller cities, who are essentially leasing two and three and four cars. Those large leasing companies are not interested in those, but the local branch bank, or the local branch trust company, if they had the opportunity, would be interested in leasing the cars to those people. The national leasing companies would not be.

**Mr. James M. Farley, Q.C. (Outside Counsel, Perry, Farley and Onyschuk, Toronto.):** We believe the public interest is already efficiently served by the delivery to the customers, either by sale or by leasing, through the vehicle dealer network. That vehicle dealer network, of course, is financed by the financial institutions, and we feel that the financial institutions should remain in the business of financing, and that the vehicle dealers should be in the business of delivering automobiles, either by way of sale or by way of lease. For all intents and purposes the lease is just another variation of a sale of a vehicle to a customer.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Minaker.

[*Traduction*]

des ventes et des locations, quel pourcentage représente la location au Canada?

**M. H. Carter:** Le tableau n'en fait pas état, mais nous pensons que ce chiffre tourne autour de 20 à 25 p. 100.

**M. Attewell:** Et quelle en a été l'évolution?

**M. H. Carter:** Ce pourcentage a tendance à augmenter.

**M. Attewell:** Au cours des dix dernières années . . .

**M. H. Carter:** Il a probablement augmenté de 10 p. 100 en dix ans.

**M. Attewell:** Vous voulez-dire qu'il a doublé ou qu'il a simplement . . .

**M. H. Carter:** Il a bien augmenté de 10 p. 100 en dix ans. Il a presque doublé au cours des dix dernières années. C'est une partie très importante du chiffre d'affaires des petits concessionnaires automobiles.

**M. Attewell:** Dernière question, monsieur le président. Qu'avez-vous dit à propos de l'établissement de réseaux de prolongation? Je suis en train de penser tout haut. Je ne sais pas si c'est possible, mais ne pourrait-on pas établir un genre de réseau ou de concession où vous seriez les concessionnaires de véhicules loués mais où certaines institutions financières joueraient le rôle de vendeur?

**M. H. Carter:** Cela ne s'est jamais réalisé jusqu'à présent, mais il faut également se rendre compte qu'un très petit nombre de véhicules sont loués à un grand nombre de clients. Les grosses sociétés de crédit-bail et les institutions financières s'intéresseraient vraisemblablement davantage à des parcs plus grands de véhicules, à ceux qui louent 100, 200 ou 300 automobiles aux quatre coins du pays et ces derniers sont le fief principalement des sociétés de crédit-bail indépendantes.

Nous louons essentiellement deux, trois ou quatre automobiles à ceux qui vivent dans les petites municipalités, dans les petites villes. Cela n'intéresse pas les grosses sociétés de crédit-bail, mais je suis sûr que si elles le pouvaient, les agences de banque ou les compagnies de fiducie locales voudraient louer des automobiles à ces personnes-là. Contrairement aux compagnies nationales de crédit-bail.

**M. James M. Farley, c.r. (conseiller indépendant, Perry, Farley and Onyschuk Toronto):** Nous pensons que le réseau de concessionnaires d'automobiles sert déjà de façon efficace l'intérêt public en vendant ou en louant des véhicules à ses clients. Ce réseau de concessionnaires est évidemment financé par les institutions financières et nous pensons que ces dernières devraient s'occuper de leurs affaires, c'est-à-dire la finance, et que les concessionnaires d'automobiles devraient livrer des automobiles, soit en les vendant soit en les louant. De toute façon, la location est la vente vue sous un angle différent, d'un véhicule à un client.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Minaker.



[Text]

**Mr. Minaker:** Mr. Chairman, I have not leased a car for about five years, or bought a car for about the same time, so maybe the question is not a correct one to ask, but do any of the large car manufacturers provide any financing to the dealers for leasing?

**Mr. Laberge:** Financial institutions?

**Mr. Minaker:** Like GM Acceptance. Do they make that available to a GM dealer?

**Mr. Laberge:** Yes, they do.

**Mr. Minaker:** I guess it is the same with Chrysler and Ford?

**Mr. Laberge:** Yes.

**Mr. Minaker:** What percentage, would you think, of the leasing that is done by the dealers is financed by the big motor companies?

**Mr. H. Carter:** We do not have that figure. It is strictly optional with the dealer whether he chooses to go through his manufacturer's finance company or whether he chooses to go through an independent financial institution. I would say, from my own experience amongst dealers I know, that more people are financing their leases through independent financial institutions than they are through manufacturers' finance companies. Usually the rate is more attractive through an independent. It is a lower rate through an independent financial institution.

**The Chairman:** Mr. Carter.

**Mr. B. Carter (Researcher for the Committee):** Thank you, Mr. Chairman. I would like to pursue a supplementary to Mr. Attewell's question about networking.

Might it not be possible in a small local community to team up with that trust company or the bank, and through the bank or trust company's office rent a portion of that space to conduct your lease arrangements with the bank's customers? You may even go so far as to put a few cars in the parking lots in the shopping centres. Effectively you could have a leasing office around the local community, not necessarily at your dealership, and the bank or the trust company or any other financial institution could earn some fee income from renting you the space. That would be a form of networking that may appeal to your market distribution.

**Mr. H. Carter:** I personally do not think that would be a very attractive situation. In a town like Peterborough, say, there might be 19 car dealerships. Would each bank then have 19 offices rented out? The whole thing about leasing in a town like Peterborough or a smaller city like that is that the dealer who leases the car also provides the service. In many cases he provides an alternative car, if the car is tied up for service; he provides the parts; he provides the financing of the lease. It is a complete service. And he has a display of all the vehicles on his lot. He might have 100 cars sitting there. When the lease customer comes in to look for a car for himself and for one of his salesmen perhaps, they are all sitting right there. He is in the best position at his dealership to provide the utmost in service and selection.

[Translation]

**M. Minaker:** Monsieur le président, cela fait cinq ans environ que je n'ai pas loué ou acheté de voiture, et ma question vous semblera peut-être oiseuse, mais les gros fabricants d'automobiles offrent-ils des prêts aux concessionnaires pour le crédit-bail?

**M. Laberge:** Les institutions financières?

**M. Minaker:** Comme GM Acceptance. Y offre-t-on cela à un concessionnaire GM?

**M. Laberge:** Oui.

**M. Minaker:** Je suppose que cela s'applique à Chrysler et à Ford.

**M. Laberge:** Oui.

**M. Minaker:** À votre avis, quel pourcentage du crédit-bail effectué par les concessionnaires est financé par les gros fabricants d'automobiles?

**M. H. Carter:** Nous n'avons pas ce pourcentage. Il appartient aux concessionnaires de décider s'ils préfèrent passer par la compagnie financière du fabricant ou par une institution financière indépendante. D'après mon expérience en la matière, je dirais qu'un nombre plus important de concessionnaires financent leur location en passant par des institutions financières indépendantes que par les compagnies financières des fabricants d'automobiles. En général, le taux d'intérêt est moins élevé dans une institution financière indépendante.

**Le président:** Monsieur Carter.

**M. B. Carter (chargé de recherche du Comité):** Merci, monsieur le président. Pour revenir à une question posée par M. Attewell à propos de l'établissement de réseaux.

Dans une petite collectivité, ne serait-il pas possible de joindre vos efforts à cette agence de banque ou à cette compagnie de fiducie locale et de louer un de leur bureau pour signer des accords de location avec les clients de la banque? Vous pourriez même garer quelques voitures dans les parcs de stationnement des centres commerciaux. Vous auriez ainsi un bureau de location dans la collectivité même, et pas nécessairement à l'endroit où se trouve votre concession, et la banque ou la compagnie de fiducie ou toute autre institution financière pourraient toucher un revenu en échange de la location des bureaux. Voilà une forme d'établissement de réseaux qui pourrait se révéler intéressante.

**M. H. Carter:** Personnellement, je ne le pense pas. Dans une ville comme Peterborough, par exemple, il existe peut-être 19 concessionnaires d'automobiles. Chaque banque louerait-elle alors 19 bureaux? Lorsqu'on loue des voitures dans une ville comme Peterborough ou dans une ville plus petite, ce qui est intéressant c'est que le concessionnaire qui loue une voiture offre également tous les services nécessaires. Dans de nombreux cas, il offre à son client une autre voiture, si la sienne est au garage, il vend les pièces détachées et finance la location. C'est un service complet. Et toutes ses automobiles se trouvent au même endroit. Il en a peut-être 100. Lorsqu'un client vient chercher une automobile pour lui-même et pour un de ses vendeurs peut-être, elles se trouvent toutes au même endroit. Il

[Texte]

I do not see any advantage in tying up with a trust company, a bank, or any other financial institution in another place away from the dealership. Also, in so many of these dealerships, they do not have a leasing manager, as such, or a separate office. The sales manager or the dealer handles that transaction himself. And if he were away there would be additional office expenses; there would be additional wage expenses; it would be a more costly proposition for the consumer than the way it is being operated right now.

• 1720

**Mr. B. Carter:** Do you have any referral fees? For example, if I send somebody to you for a lease, would your association, your membership in particular, offer a referral fee to myself or any other individual?

**Mr. H. Carter:** No, none that I know of. I do not suppose there is a rule against it, but I have never heard of such a thing on a lease.

**Mr. B. Carter:** Okay. I am just probing here because maybe the networking works in reverse. In essence, the trust company or the bank, the insurance company, maybe could send people to your dealership who are interested in an auto lease and, in turn, you provide a fee for the referral. So that is a form of networking again.

**Mr. H. Carter:** For instance, with the bank I deal with, if one of the customers comes in and talks about financing a car to him, and then decides he might like to lease the car and wonders if he would qualify it for a lease and so on, they will just send the customer to us, or they will just phone over and ask us about that customer and if we would be interested in dealing with him. There is no referral fee or anything. It is just a courtesy that they do for us. They happen to finance all our leases. Now, if they were also in the leasing business, they would finance our leases and maybe try to steal the customer as well. But we would still be the people who would have to provide the service, have to provide the parts and have to provide much of the arrangement with the leasing customer.

The leasing business is very well served in Canada today. There are literally hundreds and hundreds of outlets for leasing. If anybody wishes to go and lease a car, there are hundreds of dealer outlets, plus the very large leasing companies. The leasing business is very adequately served and extremely competitive. I see no advantage in opening the leasing business to trust companies and other financial institutions, any more than there would have been in an opening up of it to the banks five years ago.

**Mr. Farley:** I think, sir, it would be a terrible abuse if it became a standard policy for financial institutions to direct their customers to selected businesses, whether they be automobile dealers or radio shops or whatever, which are

[Traduction]

est ainsi mieux à même de fournir un meilleur service et le meilleur choix.

Je ne vois aucun avantage à s'associer à une compagnie de fiducie, une banque ou à toutes autres institutions financières ailleurs qu'à l'endroit où se trouve la concession. D'autre part, la plupart de ces concessionnaires n'ont pas de directeur chargé du crédit-bail ou de locaux séparés. Le gérant des ventes ou le concessionnaire s'occupe lui-même de cette transaction. Et s'il devait être ailleurs, il faudrait engager des dépenses supplémentaires pour louer un bureau, pour payer des salaires, et cela reviendrait plus cher aux consommateurs que la procédure actuelle.

**M. B. Carter:** Versez-vous des commissions à ceux qui vous envoient des clients? Par exemple, si je vous envoie un client pour la location, est-ce que votre association, où l'un de vos membres, notamment, me verserait une commission?

**M. H. Carter:** Non, pas que je sache. Je ne pense qu'un règlement l'interdise, mais je n'ai jamais entendu parler d'une telle entente dans le cas d'une location.

**M. B. Carter:** Très bien. Je voulais simplement éclaircir les choses, car je me demandais si l'établissement de réseaux fonctionnait à rebours. Donc, essentiellement, la société de fiducie, la banque ou la compagnie d'assurance pourraient vous envoyer des clients éventuels pour la location à long terme de voitures et, en retour, vous leur versez une commission. Là encore, c'est un échange de bons procédés.

**M. H. Carter:** Prenez, par exemple, la banque avec laquelle je fais affaire; si l'un de leurs clients s'y rend pour discuter du financement d'une voiture, et qu'il décide ensuite qu'il aimerait peut-être louer une automobile et se demande s'il peut louer celle qui l'intéresse, la banque nous enverrait le client, ou nous téléphonerait pour nous demander si ce client nous intéresse. Nous ne versons aucune commission. C'est un service qu'ils nous rendent, simplement. La banque assure le financement de toutes nos locations. Mais, si elle faisait aussi de la location, elle assurerait le financement de nos locations et essaierait peut-être de nous voler le client aussi. Mais nous devrions continuer de fournir le service, les pièces, et les accords de location.

Le crédit-bail automobile est très bien établi au Canada aujourd'hui. Il y a littéralement des centaines et des centaines de concessionnaires qui louent des automobiles. Quiconque désire louer une automobile à long terme peut s'adresser à des centaines de concessionnaires qui font de la location en plus des sociétés de crédit-bail. Le crédit-bail automobile est solidement implanté et la concurrence y est féroce. Je ne vois aucun avantage à permettre ce genre de location aux sociétés de fiducie et à d'autres institutions financières, pas plus qu'il n'y en aurait eu si on avait permis aux banques de le faire il y a cinq ans.

**M. Farley:** Je pense, monsieur, qu'il y aurait abus s'il devenait normal que les institutions financières dirigent leurs clients vers certaines entreprises, qu'il s'agisse de concessionnaires automobiles, ou de vendeurs de radios ou de vendeurs de



[Text]

involved in selling merchandise. That would be susceptible of terrible abuse, whereby the customer who is tied in financially to the bank is directed to go to certain merchandise outlets to purchase whatever he requires.

**Mr. B. Carter:** Is the source of your lease funds primarily the banking community? The trust community?

**Mr. H. Carter:** Yes. I would say that the vast percentage of the lease funds used by dealer leasing facilities are obtained from banks and trust companies—increasingly from trust companies—because the trust companies are getting into that business of financing.

**Mr. B. Carter:** What about from parent automobile corporations like Ford Credit or Chrysler Credit?

**Mr. H. Carter:** I think Mr. Minaker asked that question.

**Mr. B. Carter:** I am sorry.

**Mr. H. Carter:** There is some of it. It is available, but it is usually more expensive and, therefore, it would be more costly to the consumer. We are in a very competitive business here, so if you can save half a point or a point of interest, you are able to be more competitive on your leases.

**Mr. B. Carter:** Is there any gentle persuasion on the part of the parent auto corporation?

**Mr. H. Carter:** I have never experienced it, no.

**Mr. Laberge:** Same thing here. We have never experienced any request from the manufacturer to utilize their financing services.

**Mr. B. Carter:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much. I have a pretty good idea of your concerns. You will recall that a number of us were involved in the Bank Act concerning problems, and I think I understand your concerns very much. Essentially, you are bringing to our attention the fact that finance companies should not be in the automobile business. We understand that, and I think we understand that we have to be very careful to the extent that we allow people in the financial industry to wind up, under one system or another, in getting involved in other kinds of business.

• 1725

So we have your brief and understand your concerns. We will be discussing them in part of our meeting.

**Mr. H. Carter:** Thank you, Mr. Chairman. We appreciate your attention.

**The Chairman:** The meeting is adjourned until 9.30 a.m. tomorrow, when we will have before us Trilon Financial Corporation, among others. Thank you.

[Translation]

quoi que ce soit d'autre. On ouvrirait ainsi la porte à de sérieux abus, car on pourrait contraindre le client qui est lié financièrement à une banque à passer par certaines entreprises pour obtenir les biens qu'il désire.

**M. B. Carter:** Vos locations sont-elles financées surtout par les banques ou par les sociétés de fiducie?

**M. H. Carter:** Oui. Je dirais que la vaste majorité des fonds destinés à la location par les concessionnaires qui font de la location automobile proviennent des banques et des sociétés fiduciaires... De plus en plus, d'ailleurs, de sociétés fiduciaires... parce que les sociétés de fiducie pénètrent de plus en plus sur ce marché.

**M. B. Carter:** Obtenez-vous du financement des sociétés mères telles Ford Credit ou Chrysler Credit?

**M. H. Carter:** Je pense que M. Minaker a déjà posé cette question.

**M. B. Carter:** Excusez-moi.

**M. H. Carter:** Une partie de notre financement provient des sociétés mères. C'est possible, mais c'est en général plus coûteux, et ce serait donc plus onéreux pour le consommateur. La concurrence est vive dans ce domaine, et si nous pouvons offrir un taux d'intérêts qui soit inférieur d'un demi point ou d'un point à celui de nos concurrents, nous pouvons offrir des contrats plus intéressants.

**M. B. Carter:** Les sociétés mères vous poussent-elles gentiment à accepter ces conditions?

**M. H. Carter:** Pas que je sache.

**M. Laberge:** Moi non plus. Le fabricant ne nous a jamais demandé d'avoir recours à son financement.

**M. B. Carter:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup. Je vois à peu près ce qui vous préoccupe. Vous vous rappelez sans doute que plusieurs d'entre nous ont dû régler certains problèmes épineux lors de la révision de la loi sur les banques, ce qui m'amène à dire que je comprends vos craintes. Essentiellement, vous nous faites savoir que les compagnies de finance ne devraient pas s'immiscer dans le commerce de l'automobile. Nous comprenons fort bien la situation, et nous devons veiller à mesurer la marge dans laquelle nous permettrons aux institutions financières de pénétrer, quelque soit le système retenu, tout marché étranger au leur.

Nous avons, donc, votre mémoire et nous comprenons vos préoccupations. Nous allons en discuter pendant une partie de notre réunion.

**M. H. Carter:** Merci, monsieur le président. Nous vous remercions de votre attention.

**Le président:** La séance est levée jusqu'à 9h30 demain matin, heure à laquelle nous recevrons la Trilon Financial Corporation, entre autres. Je vous remercie.

## APPENDIX "FNCE-84"

ROYAL TRUSTCO LIMITED

SUBMISSION TO HOUSE OF COMMONS  
STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE,  
& ECONOMIC AFFAIRS ON THE GOVERNMENT  
OF CANADA'S PROPOSALS FOR DISCUSSION  
ON THE REGULATION OF CANADIAN  
FINANCIAL INSTITUTIONS AND TECHNICAL  
SUPPLEMENT



TABLE OF CONTENTS

<u>Tab</u>	<u>Section</u>	<u>Page</u>
1	<u>THE PROCESS</u>	
2	<u>ROYAL TRUST'S BUSINESS</u>	
	1. The Business Generally	
	2. Canadian Operations Financial Services	
	3. Mortgages	
	4. Other Investments	
	5. Trust and Other Fiduciary Services	
	6. Real Estate Services	
	7. Computer Associate	
	8. International Operations	
3	<u>RE-REGULATION - THE PROPER PERSPECTIVE</u>	
4	<u>ORDER OF COMMENTARY AND APPROACH</u>	
5	<u>PART I: FINANCIAL HOLDING COMPANIES</u>	
	1. Complexity	
	2. Corporate Structure	
	a) Types of Institutions which may be held by a Financial Holding Company	
	b) Capitalization of Financial Holding Company	
6	<u>PART II: NON-ARM'S LENGTH TRANSACTIONS IN THE FINANCIAL HOLDING COMPANY GROUP - SELF-DEALING AND CONFLICT OF INTEREST</u>	
	1. General	
	2. The Outright Ban	
	3. Networking Transactions	
	4. Employee Loans	
	5. Self-Dealing and Conflicts of Interest - The Practical Solution	
	6. Conflict of Interest and Chinese Walls	
	7. Financial Conflicts of Interest Office	

Tab	<u>Section</u>	<u>Page</u>
7	<u>PART III: SCHEDULE C BANKS</u>	
8	<u>PART IV: INVESTMENT RULES FOR TRUST COMPANIES AND PENSION FUNDS</u>	
	1. Overview	
	2. The Fiduciary Duty of Prudent Investment	
	3. Investment Restrictions and Self-Dealing Rules	
	4. Commercial Loans	
	5. Revision of Quality Rules - Real Estate and Mortgages	
	6. Treatment of Pension Funds	
9	<u>PART V: GENERAL COMMENTS</u>	
	1. The System of Supervision	
	a) Ownership, Mergers and Significant Transfers	
	b) Canada Deposit Insurance Corporation	
	2. Modernization of Legislation - The Role of Directors	
	3. Defining Capital	
	4. The Nature of a Deposit	
10	<u>CONCLUSION</u>	
11	<u>APPENDICES</u>	
	Schedule A - Guidelines for Identification of Significant Business Activities Involving Material Conflicts of Interest and the functioning of The Business Conduct Review Committee in Relation thereto	
	Schedule B - Constitution of the Business Conduct Review Committee and definition of "Independent"	
	Schedule C - Organizational Chart for Royal Trustco Limited	



ROYAL TRUSTCO LIMITED

Response to the Discussion Proposals and  
Technical Supplement on the  
Regulation of Canadian Financial Institutions

THE PROCESS

Royal Trust wishes to compliment the Minister of State (Finance) and her staff on the formation of a comprehensive strategy for the development of public policy on the complex subject of regulation of financial institutions.

Royal Trust has found the consultative process an effective and worthwhile method for the exchange of views on the development of the financial services industry and hopes that the political will for change and the momentum achieved to date can be sustained throughout the process.

In Royal Trust's view, it is refreshing to encounter an open-minded approach to policy formation which has canvassed a wide range of options for the financial system. Royal Trust supports the policy objectives enunciated by the Government and particularly the priority assigned to the key policy issues of solvency, self-dealing and conflicts of interest activities.

## ROYAL TRUST'S BUSINESS

### 1. The Business Generally

The Government's discussion proposals make reference to the existence today of financial holding company groups. Royal Trustco Limited is a key component of the Trilon Financial Corporation group of companies. Since the proposals express the hope that the financial holding company concept can be modelled upon existing financial holding company groups, we feel it would be worthwhile to briefly describe our operations. (A detailed chart of Royal Trustco's corporate structure appears as an appendix to this brief.).

Royal Trustco Limited, along with London Life Insurance Company, Wellington Insurance Company and CVL Inc. (Canadian Vehicle Leasing) form the principal elements of the Trilon group of companies. Inside this group Royal Trustco is the parent holding company providing overall supervision and direction to Royal Trust's group of operating companies.

Royal Trust provides a broad range of financial, trust and real estate brokerage services. These services include chequing and savings accounts, personal, corporate and mortgage loans, investment management for individual and institutional accounts and trust services for personal, corporate and pension clients. As at December 31, 1984, Royal Trust had corporate assets of \$11.2 billion and total assets under administration of \$48.8 billion. In 1984 Royal Trust had revenues of \$1.5 billion,



net income of \$85 million and paid dividends on its common shares aggregating \$27 million.

## 2. Canadian Operations Financial Services

Royal Trust provides deposit-taking services at 108 offices through the facilities of Royal Trust Corporation of Canada which operates in all provinces except Quebec, and through The Royal Trust Company in Quebec.

The Royal Trust Company Mortgage Corporation and Builders Financial Company Limited also engage in financial operations. These companies, from time to time, raise funds through the sale of debentures and short-term notes in the money market and invest the proceeds primarily in first mortgages. Combined borrowings of these companies at December 31, 1984, were \$139 million.

## 3. Mortgages

As at December 31, 1984, Royal Trust administered \$7.1 billion of mortgages on approximately 130,000 individual properties in Canada. Approximately 24% of these mortgages were held and managed on behalf of clients and 76% were investments of Royal Trust.

## 4. Other Investments

In addition to its investment in mortgages, Royal Trust's Canadian operations also invest in securities including

Government Bonds and preferred and common shares. The market value of these securities as at December 31, 1984, was \$1,364 million.

Royal Trust also lends funds to corporations and individuals and has acquired assets such as aircraft, railway locomotives and rolling stock, manufacturing and mining equipment and ships for lease to governments and corporations. As at December 31, 1984, investment in such loans and leased equipment amounted to \$1.4 billion.

#### 5. Trust and Other Fiduciary Services

Royal Trust offers a complete range of trust services to individual and corporate clients. Services to individuals include acting as executor, trustee, custodian and investment manager and providing income tax and estate planning services. Royal Trust also sells to individuals, units in Royal Trust Managed Funds which are pooled trust funds. At December 31, 1984, there were approximately 71,300 participants in Royal Trust's various managed funds. Net assets of Royal Trust Managed Funds at December 31, 1984, aggregated \$650 million.

For corporations, Royal Trust provides various services including acting as trustee and investment manager for employee pension funds, as registrar, stock transfer and dividend disbursing agent and as trustee for corporate debt issues.



At December 31, 1984, Royal Trust had under administration approximately \$9 billion for estates, trusts and agencies, \$2 billion for corporate trusts and managed funds, including Royal Trust Managed Funds, and \$26 billion for pension and insurance trusts. Gross fees in 1984 from these operations were \$96 million.

#### 6. Real Estate Services

Royal Trust through its 50.5% ownership of Royal LePage Limited ("Royal LePage") provides residential and commercial real estate brokerage, property management, property appraisal and relocation services in Canada. Royal LePage has commissioned sales staff of about 7,000 people operating from 279 offices from coast to coast in Canada. In addition, Royal LePage provides commercial and real estate brokerage services in a number of centres across the United States through the Fuller Commercial Brokerage Companies.

In addition, Royal Trust's property investment division purchases and manages real estate properties on behalf of clients.

#### 7. Computer Associate

Royal Trustco has a 49% in the Canada Systems Group of companies and The T. Eaton Co. Limited and Stelco Inc. each have 25.5%. This group of companies provides computer based

information systems and services to its owners and other customers. It is the largest such company in Canada.

#### 8. International Operations

Royal Trust currently operates banking and trust services in Great Britain through The Royal Trust Company of Canada, fully accredited as a bank by The Bank of England. Other overseas operations consist of banking, trust and other specialized facilities in Jersey, Channel Islands and the Isle of Man and a representative office in Liechtenstein. Trust and other financial services are also provided through associated companies located in Anguilla, Bahamas, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Cyprus, Gibraltar, Netherlands Antilles, The Netherlands, Switzerland and Turks and Caicos Islands.

We have described our operations in some detail in order to establish the commercial diversity of our existing activities. We feel it is reasonable to assume that both Royal Trust and Trilon Financial Corporation are archetypal financial holding companies in the context of the Government's current proposals. It is in this light and with the experience of conducting our own operations that we offer our comment. We have tried to remain sympathetic in our commentary to the directions being taken by the Government while tempering our view with our own sense for the commercial viability of the various proposals. We hope our experience and methods for dealing with a number of the issues raised will add value to our commentary.



RE-REGULATION: THE PROPER PERSPECTIVE

As a preface to our specific commentary we wish to make one broad comment about a trend we are witnessing as the debate continues on the subject of re-regulation of the financial system. Complex issues frequently have a way of distilling themselves into simplistic conclusions. We have begun to observe a polarization around the view that the institutional failures recently witnessed in the banking, insurance and trust sectors, are all the result of widespread indulgence in self-dealing and flagrant conflict of interest activities.

We believe that this perception is tending to colour the whole debate with undue emphasis being placed on the control of self-dealing and conflict of interest. It is our view, instead, that the large number of institutional failures which have been witnessed are not due to widespread abuse of the rules but rather to unprecedented world economic conditions which prevailed in the early part of this decade. These conditions have tended to be magnified for the smaller, undercapitalized and regionally based institutions. Clearly there have been instances where unscrupulous individuals have violated the rules. However, on the whole, the problems which have plagued the financial services sector are the same ones which have affected all other forms of economic activity in this country.

Against this background, we understand it is the Government's goal to permit a greater degree of flexibility in

institutional arrangements. This would enhance competition among financial institutions, resulting in improved delivery of financial services and greater efficiency of capital markets. We understand that it is not the Government's intention to regulate self-dealing and conflict of interest per se. Instead, under a new financial order these two important issues will be dealt with in a way which promotes economic growth and renewal yet adequately safeguards the financial system from potential abuses.

The participants in the financial industry have, to a very great degree, acted honestly and effectively. The debate about the new financial order should not be about an Armageddon of self-dealing and conflict of interest, but about the logical and timely changes necessary for the financial services industry. Given this proper perspective, our comments are intended to emphasize methods for ensuring the continued integrity and soundness of the Canadian financial system.



ORDER OF COMMENTARY AND APPROACH

We have ordered our comments to deal with the following major issues:

- Part I      Financial Holding Companies
- Part II     Non-Arm's Length Transactions in the Financial Holding Company Group - Self-Dealing and Conflict of Interest
- Part III    Schedule C Banks
- Part IV     New Investment Rules for Financial Institutions and Pension Funds
- Part V      General comments about Changes to the System of Supervision and Proposals for Modernization of Legislation

We have not commented on all details of the Government's proposals but only those where we feel modification, clarification or improvement is required.

PART IFINANCIAL HOLDING COMPANIES1. Complexity

It would appear in the context of our present operations that Royal Trustco Limited would become or would be required to form a financial holding company. We understand that the Government's objective with the financial holding company technique is to ensure that investors with interests in two or more financial institutions, one of which is federally regulated, would be required to channel their equity investments in those institutions through a financial holding company. This proposal would allow financial corporations and industrial corporations to continue to operate within the same overall corporate group while effectively using the financial holding company as the bulwark on which the controls of self-dealing and conflict of interest will rest.

We believe that the threshold at which a financial holding company must be formed is quite low. We would prefer to see some ultimate test of control applied to the creation of financial holding companies as opposed to required formation of financial holding companies based on a certain degree of "relatedness". The Government's technical proposals, admit this complexity with the formation of interlocking and "paper holding companies". We foresee, therefore, a genuine danger of regulatory gridlock with burdensome compliance and regulatory complexities.



We would recommend, therefore, that the thresholds for the establishment of financial holding companies and regulation of self-dealing and conflict of interest be split. We believe that financial holding companies should be required to be formed when the 50% control threshold is reached and that self-dealing and conflict of interest rules be imposed at the proposed 10% thresholds.

## 2. Corporate Structure

### a) Types of Institutions which may be held by a Financial Holding Company

In examining the Government's proposals with respect to corporate structure, we note a general prohibition on regulated financial holding companies holding only one of each type of institution. We recognize that certain exemptions have been created, although these are largely of a grandfathering nature. We would recommend that no such limitation be placed upon the regulated institutions which a financial holding company may hold. We note that for the variety of commercial reasons that may arise from time to time, and because of varying provincial regulation, financial holding companies should be permitted the flexibility of forming and holding more than one of the same kind of institution. We would stress that since it is the financial holding company itself which triggers the controls on self-dealing no further risk is presented by a financial holding company holding more than one type of institution. Any such company will be subject to all the controls on self-dealing which apply to the financial holding company.

b) Capitalization of Financial Holding Company

Another important concern is the complete ban on the issuance of debt securities by financial holding companies. We feel that it is a common and accepted practice to structure balance sheets with a prudent mix of debt and equity. The reasons for doing this are often tax related (particularly in a financial holding company structure) and also environmental and dependent upon the state of capital and debt markets from time to time.

A complete prohibition on the issuance of debt by a financial holding company in order to prevent the double leveraging of capital also has the effect of removing a useful funding tool from the financial holding company which may be required to support the balance sheet of its subsidiaries. We would suggest, therefore, that a prudent debt to equity ratio be created for financial holding companies which would allow them the flexibility to meet the conditions of the markets in which their subsidiaries operate. The Government's concern regarding double counting of capital is legitimate but there also should be an attempt to provide financial holding companies with a flexible financial structure which enables them, when necessary, to continue to support the operations of their subsidiaries.

Additionally, if the Government's recommendations for defining capital are implemented, we suggest such definition of



capital could contemplate the issuance of a certain prudent amount of debt by financial holding companies.

The Government's proposals limit the types of securities that a financial holding company may issue. Royal Trust's believes that an approach be adopted which counts only "permanent capital" when calculating a financial holding company's capital base and permits it freedom in structuring its finances.

PART IINON-ARM'S LENGTH TRANSACTIONS IN THE FINANCIAL HOLDING  
COMPANY GROUP - SELF-DEALING AND CONFLICT OF INTEREST1. General

Our views on the topic of non-arm's length transactions are rooted in two fundamental principles. First, we believe that control of self-dealing and prevention of institutional failures is founded on a conviction that the first line of defence in dealing with these issues ought to be tight controls placed on those who have the privilege of operating a financial institution. Secondly, we feel the tight controls on industry ownership are effectively complemented by what the technical paper refers to as "institutional regulation" - or the use of independent committees of the board of directors to police the corporation's activities in regard to self-dealing or conflict of interest. We will expand on these principles more fully later in our commentary.

It is our view that a workable set of self-dealing rules have been contained in trust companies legislation for many years and that, except for the notable instances we have mentioned earlier where certain individuals clearly set out to operate outside the law, they have served the industry's needs well. Our view is that such rules only need modification in the context of the Government's new proposals. In this respect the existing rules have long specified prohibited types of loan and investment transactions and conceptually we agree with the Government's approach which appears to be to extend the controls

on self-dealing to "asset" transactions (to supplement the existing loan and investment rules) and to extend the number of parties with whom these types of transactions may not be made. We have difficulty, however, in reconciling the thrust of the Government's proposals for a "total ban" on self-dealing inside the financial holding company group and outside the group. We therefore offer the following general comments with the hope that with the eventual introduction of legislation, we will be able to make our commentary specific.

## 2. The Outright Ban

We do not favour an outright ban on self-dealing. We recognize and agree with the distinction the Government has made between the concepts of self-dealing and conflict of interest, particularly with reference to the fact that self-dealing transactions are those which relate to the solvency of a given institution. With this thought in mind, we wish to make several specific comments on the exemptions for self-dealing which the Government has enumerated.

The Government's proposals enumerate certain exceptions for self-dealing transactions inside the financial holding company group. One exception is stated to be in connection with such things as relate to "resources and central support services", i.e. staff services such as premises, computer facilities, marketing, legal and treasury functions. There seems to be some suggestion in the Technical Supplement that this



exemption would be provided in respect of companies in the financial holding company group which are controlled (as opposed to those which may be related, affiliated or associated). Further, it is suggested that this exemption would require the filing of a plan with regulatory authorities demonstrating that the transactions contemplated were made at reasonable transfer prices and that internal regulatory clearances had been obtained. This exemption would go to the heart of the ability of financial institutions in a group, to be able to obtain the advantages of working together and to use a network. We submit that these types of transactions, although still in the category of "self-dealing", are not of the type most likely to threaten the solvency of a financial institution. In view of this fact, we suggest that, without clarification, the Government's proposals for operation of the exemption would be so stringent as to virtually erode the opportunities for institutional synergy.

We have difficulty in reconciling the Government's proposals for control of self-dealing inside a financial holding company group with the Government's general proposals for control of self-dealing. Each set of proposals creates an exemption for the intra-company "services" type of exemption but in the case of the Government's general comments on self-dealing there seems to be a significantly wider exemption.

In order to clarify this point and to be in harmony with what we feel are the commercial realities we will state our

views as to how exemptions from the self-dealing rules should operate.

We would prefer to see an approach which fosters the momentum that can be achieved with the creation of a financial holding company network. We would therefore wish to see the exemptions extended to related, affiliated and associated companies inside and outside the financial holding company group. In the latter case, it is essential that this exemption be extended outside the financial holding company group since, for example, in Royal Trust's case, computer services are obtained from an unregulated institution which, under the Government's proposals, would be outside the financial holding company group.

We would submit that the various requirements to file plans with the Government and to submit such activities for prior board approval are far too cumbersome and disproportionate to the risk they present.

Our approach in this connection has been to pursue a different emphasis which equally represents the concerns which the Government has identified but which stresses what the Technical Supplement refers to as "institutional regulation".

In this respect, we favour and believe we have established a workable process which charges committees, composed of independent directors, with the responsibility of controlling

self-dealing and conflict of interest situations. We believe this approach to be workable and we think it is one which is very complementary to the increased responsibilities which the Government places upon the role of the board of directors.

Specifically, Royal Trust regulates and controls this type of activity by referral of such transactions to an independent committee of our Board of Directors, known as the Business Conduct Review Committee. We feel this process achieves an effective balance between safeguarding against self-dealing practices while meeting the commercial realities of a fast paced marketplace.

### 3. Networking Transactions

In addition to relaxing the requirements for exempt activities, we feel that the Government's proposals require clarification with respect to the degree to which they apply to networking type transactions. In this connection it is not clear to us where fees in respect of networking would be incorporated under the Government's proposals. The exemptions spoken of tend to reflect exemptions created for the trading in services; however, a key and fundamental element of networking within financial institutions is the ability to sell each other's products. We feel therefore, that the exemption spoken of should clearly state where networking would be permitted as an exempt activity. The Technical Supplement acknowledges that this subject requires further examination and we would stress that it



is a vital part of the regulatory regime which must be created to complement the networking powers being allowed inside and outside a financial holding company group. Again we would point out that we already today handle such transactions by submitting them for approval to Royal Trust's Business Conduct Review Committee.

#### 4. Employee Loans

The Technical Supplement details certain specific exemptions from self-dealing in connection with loans to employees. In this respect we are in agreement with the exemptions stated, however we think the exemptions could be widened in two ways. First, we note that mortgage loans may be made but not on any special terms. We would comment, in this respect, that it has long been the practice of financial institutions to offer favourable lending rates to their entire employee populations for certain types of loans. This practice can be equated with the practice of retailers in offering their employees their merchandise at wholesale prices. Employees in the financial services industry view these practices as an important element of their compensation packages. We would anticipate that the Government's proposals are directed more likely to loan practices which would involve senior management. We would suggest, therefore, that the practice of offering employees loans at special rates be maintained provided that such loans are part of a bona fide employee compensation plans and subject to such plans treating senior management consistently with other levels of the organization.

Our second comment with regard to "exempt lending" is that Royal Trust, together with other financial institutions, compensate their employees at senior and middle management levels with share investment programmes which involve supported lending by the financial institution. We would submit that such practices be permitted, subject to two tests. First, such policies should be ones of general application in the corporation and part of a consistent pattern of employee remuneration programmes. Secondly, such types of plans are already subject to securities regulatory approval and could, we suggest, be additionally subject to the approval of the institutional regulator.

5. Self-Dealing & Conflicts of Interest- The Practical Solution

We have already alluded to our method of "institutional" regulation, the Business Conduct Review Committee, upon which we wish to elaborate.

Royal Trust's Business Conduct Review Committee is composed entirely of independent directors and is charged with responsibility for examination and approval of all matters relating to self-dealing and conflict of interest. The Committee is given access to independent counsel and has the authority to examine a variety of intra-company transactions. The test of director independence is based on that director's relationship to a ten per cent shareholder. We have attached, as Schedules A and B, respectively, the Guidelines under which the Business Conduct

Review Committee operates and its constitution which defines an independent director. Royal Trust's Business Conduct Review Committee is complemented by an Investment Committee composed of a majority of independent directors whose responsibility is to examine the corporation's loan and investment policies. The Investment Committee is specifically obligated to make its approval of any loan or investment involving a related company subject to the approval of the Business Conduct Review Committee.

Royal Trust's Business Conduct Review Committee and its Investment Committee are premised on a significant component of board membership being "independent". In this connection, Royal Trust believes minimally 30% of the board should be independent. This approach is complemented by our large public shareholding which reflects the stated policy of the Trilon group of companies to remain partners with the public and to invite significant public investment. All of these factors in Royal Trust's case (and the same is true with other members of the Trilon group) amount, in our view, to a fair system of checks and balances which provide a high measure of self-regulation. This self-regulation is further assisted by a policy which makes senior management significant shareholders in the company's they manage. In this connection Royal Trust has been able to attract top management talent who accept both the benefit and the risk that their shareholdings confer. This factor, coupled with a high level of accountability to a dominant shareholder, ensures that management is answerable to a variety of constituencies and



offers a further element of protection to our depositors and investors.

6. Conflict of Interest and Chinese Walls

We have fully described Royal Trust's Business Conduct Review Committee as one of our principal mechanisms for handling potential self-dealing and conflict of interest. In addition to this mechanism, we recognize the value of what the Technical Supplement refers to as the metaphorical "Chinese Wall" and would only supplement the Government's proposals with the following views.

Royal Trust's approach to the Chinese Wall is to integrate it into our own system of self-regulation. Consistent with this practice, we believe the Board of Directors has an important role in policing the operation of the Chinese Wall. In this respect one of the principal criticisms of the Chinese Wall is that its "low end" begins with the Chief Executive Officer, who has reporting to him, directly, those elements of the business which, on a daily basis, are separated by the Chinese Wall. We believe, therefore, that the Board of Directors and particularly, Audit and Investment Committees and committees such as our Business Conduct Review Committee have an important role to play in auditing the Chief Executive Officer's exercise of his duties in handling of potential conflicts of interest presented to him by his subordinates. We believe that the Board should view its obligations with respect to the Chinese Wall as those of

supervising the management of the Chinese Wall by the Chief Executive Officer. Specifically, the Board should have the power and should be aware of the right to talk to other members of management independently of the Chief Executive Officer in regard to the operation of the Chinese Wall. We envision this function being performed by audit committees and investment committees. In addition to this obligation for enquiry, we would submit that the methods established to operate the Chinese Wall should be fully reported to the Board and the review of these methods be made part of the Board's regular duties. As well, in certain cases where conflicts of interest may arise, the Chief Executive Officer should be aware of his obligation to withdraw from the decision making process with regard to any particular conflict of interest. Specifically, the Chief Executive Officer, in the case of major conflicts of interest, could withdraw from the decision making process and leave the resolution of the conflict to a decision of the entire Board.

#### 7. Financial Conflicts of Interest Office

The Discussion proposals and the Technical Supplement elaborate on the creation of a financial Conflicts of Interest Office. It is our observation that in all the debate about financial institutions regulation there has been little commentary on the individual occurrences of conflicts of interest. Instead public debate and criticism has focused on the perils the public have been exposed to when the solvency of financial institutions has been threatened. In light of this

observation, we question whether the creation of a Conflicts of Interest Office would properly serve the public interest. Such a Conflicts of Interest Office would run the risk of becoming a self-fulfilling prophecy and Royal Trust would prefer to see limited regulatory resources focused where they will do the most good.



PART IIISCHEDULE C BANKS

One of the powers the trust industry has long sought is the increased power to engage in commercial lending. The Green Paper proposals respond to this industry need with the concept of a Schedule C Bank as the commercial lending arm of the financial holding company group.

Royal Trust recognizes the Government's objective in attempting to create a regulatory structure which will afford increased competition and efficiency while also maintaining existing regulatory regimes. One of the regulatory regimes which the Government wishes to preserve and enforce is the separation between commercial lending and fiduciary activities. Royal Trust recognizes this objective particularly in light of the encompassing powers to be given financial holding company groups and therefore thinks the concept of a Schedule C Bank is a worthwhile proposal meriting further consideration.

Royal Trust, however, seeks a regulatory environment which will allow trust companies expanded commercial lending powers in order that they may grow their existing base of commercial lending. We would submit that protection of investors and depositors is afforded more closely when existing commercial lending activities are permitted to grow logically towards expanded activity than when new operations are created. In this connection, we suggest that trust institutions (and other

non-bank institutions) be granted a significantly higher ceiling for commercial lending in the range of 20 - 25% of assets. We would advocate the approach suggested in the Ontario Loan and Trust Corporations Act consultation draft which proposes that companies "earn" expanded powers. This approach ties a company's ability to perform increased commercial lending to attaining certain capital levels, staffing resources and a demonstrated track record for expansion. Royal Trust submits that increasing commercial lending powers for trust companies would be more in accordance with commercial realities and would meet the needs of all trust companies, not just those associated with financial holding companies. It would ultimately afford wider protection to the financial system as growth could have continuity and would be managed more easily. We also point out that the Government's desire to maintain separated and consistent regulatory regimes for different financial institutions will be altered by the fact that it is the Government's stated policy to merge the banking and trust regulatory offices and therefore, there will be an effective single regulator for banking and trust institutions. Given the possibility of a unified regulatory approach, we question whether the emphasis being placed by the Government on regulation by function, justifying Schedule C Banks will be as critical.

Finally, we emphasize that if trust companies are to be given expanded commercial lending powers, such powers should be accompanied by effective internal controls in those

institutions to maintain effective separation between trust and commercial lending activity. We view those controls as being based on "institutional regulation" and we have, earlier in this commentary, detailed the mechanisms which we anticipate could meet the Government's concerns for control of conflict of interest.



PART IVINVESTMENT RULES FOR TRUST COMPANIES AND PENSION FUNDS1. Overview

The proposals for change in investment rules are extensive and detailed. Royal Trust's commentary which follows addresses some of the major issues raised by the rules and points out some of the commercial difficulties which the new rules would appear to create.

The view of the Government stated in the proposals is to shift the focus of the investment rules governing financial institutions from the existing qualitative rules to a quantitative or portfolio approach. The overall objective is a set of rules more in keeping with the general approach to managing risk at financial institutions. The old qualitative tests, which attempted to avoid poor risk investments, have been replaced by a new set of principles, notably the fiduciary duty of prudent investment. Royal Trust welcomes this new overall "prudent man" rule in the management of investment portfolios, but believes that there is a need for more refinement in the technical operation of the rules designed to facilitate this principle. The "prudent investment" duty is made the cornerstone for a new set of rules dealing with trust companies' investment powers. However, many of the specifics of these new rules would appear to abridge and undermine the "prudent man" rule.

## 2. The Fiduciary Duty of Prudent Investment

The proposed adoption of a "prudent man" test for trust company investments would be a major step in the regulation of financial institutions in Canada. Royal Trust, with its long demonstrated and proven record of capable investment management welcomes this change. We see the "prudent man" rule logically extended as imposing a higher standard of duty upon non-regulated investment counsellors and managers, which we think would be a welcome event. This important duty would impose a high professional standard for, as the Technical Supplement notes, it would involve not merely compliance with appropriate legal restrictions but "adhering to the principles of modern business practices in deciding what constitutes a prudent investment strategy". The duty to ensure compliance with this stringent standard would fall on the Board of Directors who have an existing fiduciary duty to ensure that the business affairs of their corporation are carried out in a prudent manner. The salient feature of such a principle is the recognition of the business expertise and judgment of the management and personnel of the trust company in matters of investment practice, and the creation of a corresponding duty. It necessarily follows that considerations such as diversification and matching of investments, and other important factors, must therefore be brought within the ambit of the "prudent man" rule. A number of the proposed rules have the effect of fettering investment judgment and discretion and will make it extremely difficult for trust companies to truly adhere to prudent investment standards.

Royal Trust believes that the paramount consideration in establishing a "prudent man" standard ought therefore to be the establishment of a set of detailed rules which complement a "prudent man" standard rather than limit it.

### 3. Investment Restrictions and Self-Dealing Rules

The self-dealing rules proposed in the Technical Supplement can be regarded as investment restrictions since they clearly affect the investment of funds of regulated institutions. An important proposal which bears on this issue is that the total advances and investments of all kinds by a financial institution to any one individual, corporation, partnership or group of associated persons may not exceed 20% of capital. This rigorous rule would apply to the institution, its subsidiaries and companies to which it may be affiliated through a regulated financial holding company. In commercial terms this rule would cause inherent difficulties with respect to administration of investments as well as to access to information about related corporations which would be financed. Further, given the relatively small nature of Canadian capital markets, and the degree of business relatedness in this country, the rule would seem to restrict unduly financial institutions in their investment choices.

Another rule proposed in the Technical Supplement is that the maximum common share investment be restricted to 10% and that the holdings of affiliated institutions be aggregated in the



application of the maximum. Behind this rule is a legitimate concern with the potential abuse which could occur if a financial institution was able to acquire control over an investee corporation. However, it is the position of Royal Trust that such a prohibition extends too far. The lower threshold of 10% of voting shares (instead of 30%) combined with the aggregate treatment of an entire group of related companies, will raise an obstacle to prudent and appropriate investment behaviour and the obligation to monitor "group investment" would appear to be administratively impossible to achieve.

#### 4. Commercial Loans

The Technical Supplement proposes a definition for a commercial lending and commercial loans so defined, will be restricted to 5% of the total assets of the trust company. We recognize that the proposed investment powers are premised on the fact that commercial lending would be done through a Schedule C Bank. Consistent with our stated views on this subject, we would call for the new investment rules to reflect increased commercial lending powers of trust companies. In this respect, Royal Trust feels that a reasonable expansion of commercial lending powers would be in a range of 20 to 25% of assets. Additionally, we would propose higher ceilings for consumer lending. The Technical Supplement points out that consumer lending in no way threatens the solvency of an institution and we would therefore suggest a considerably higher range than the 10% ceiling proposed.

The proposed definition of a commercial loan in the Technical Supplement deserves some comment as well. We would recommend that the definition of commercial loan be amended to reflect the nature of the trust company's business need to meet liquidity requirements. Under the terms of the present definition, deposits and advances to banks would be caught by the definition of commercial loans, and would therefore put many trust companies in breach under the proposed rules.

#### 5. Revision of Quality Rules - Real Estate and Mortgages

In principle, it might be suggested that the adoption of the prudent man rule should permit a substantial relaxation of all detailed investment restrictions. Instead, the Technical Supplement proposes a number of detailed rules. While we recognize the need for some rules, we do not think the amount of detail applied is consistent with a "prudent man" approach. The Technical Supplement proposes a definition of "quality" mortgages which includes the following: first mortgages on owner-occupied residential property that do not exceed 75% of underlying value, or more if the excess is insured; and second and junior mortgages on such residences that are fully insured. The proposed quality mortgage definition, as it applies to second mortgages, is excessively restrictive. If the combination of the first and second mortgage equals 75% or less, the junior mortgage should qualify as a quality loan as well.

The new qualitative limits placed on real estate investments are also problematic. Real estate investments are broken down into two categories, income producing and non-income producing. Non-income producing real estate would be defined as real estate which does not produce a positive cash flow equal to at least 50% of the yield on long-term Government of Canada bonds. This view may ignore current market conditions. For example, a building may have leases which will soon be renewed for double the rent and this would be reflected in the price of the property. It may thus be a perfectly appropriate investment and ought to be treated as income-producing property. However the proposed rule would put an undue restraint on an otherwise reasonable and appropriate investment. It is therefore suggested that any new quality rules which apply to real estate and mortgages ought to be revisited in light of the overall objective of allowing investment to be made on a "prudent man" basis.

#### 6. Treatment of Pension Funds

Under the proposals, pension fund portfolios would be required to be invested in a prudent manner appropriate to the rules and objectives of the specific pension fund. This approach borrows from the American Employee Retirement Income Security Act (1974), and replaces the present qualitative rules. While Royal Trust feels the "prudent portfolio" approach is an important one we must stress that any set of rules should accurately reflect the mechanics of present day pension fund management. The language of the Technical Supplement, in this respect, can be



modified with respect to one important feature. In this regard, the proposals state (page 62) that:

"the trustees of the fund would be required to establish specific investment criteria in accordance with these rules and objectives and the duty of prudence, which the fund managers would then be required to observe".

In fact, in less than 25% of pension funds do the trustees of the fund ever assume this role; instead the administrator of a pension plan is normally a committee of senior management of the employer corporation. Thus the present form of the rule will require modification to reflect the current role preferred by most trustees.

Royal Trust feels that the proposals may unduly tie the hands of trustees by preserving a number of quantitative rules for investment in pension funds. This approach, we submit, is inconsistent with the basic philosophy of prudent investment that the proposals claim ought to be one of the principal objectives of investment strategies undertaken by federally regulated non-bank financial institutions and pension funds. We would point out that diversification is an inherent element of prudent investment and therefore there is no need for it to be regulated by specific restrictive rules.

As well a number of the specific rules proposed for pension funds would operate inconsistently with the basic new philosophy of prudent investment. For example, a proposed rule

would require a lowering of the total investment in securities of one business or group from the present limit of 10% of a fund's total assets to only 5%. This rule would force a pension fund to diversify to hold investments in the securities of 20 companies instead of 10 companies, notwithstanding the fact that the pension fund portfolio might be quite appropriate having regard to the fund's investment objectives. This rule would limit the ability of certain indexed pension funds to invest in major Canadian corporations and would force money away from the larger capitalization stocks traditionally owned by pension funds to more junior companies.

Another rule would limit investment in real estate and resource properties to an aggregate amount of 25% of total assets. This rule can be criticized for the same reason, since it may be perfectly prudent for a pension fund to invest in certain real estate assets in excess of the 25% limit.

A third restriction would put a limit of 10% on the voting shares of any one corporation that could be held by a pension fund. As a practical matter, this rule would seem to limit the ability of pension funds to hold assets indirectly through such techniques as "pension resource corporations" and "pension real estate investment corporations".

As our final comment we would note that the proposed investment rules and pension fund rules specify broad categories

of investment. It is Royal Trust's view, which we would wish to have confirmed, that any set of restrictions outlined in the proposals would be exhaustive, and that investment in a wide spectrum of financial instruments would be permitted. This would be an important element of investment powers since trust companies, given the powers of a natural person, coupled with a "prudent man" approach, will have the new capacity to broaden the scope of their investment activity.



PART VGENERAL COMMENTS1. The System of Supervisiona) Ownership, Mergers and Significant Transfers

As we have stated earlier in this commentary, Royal Trust's whole approach to the subject of regulation of financial institutions is rooted in two fundamental concepts. The first is the application of high standards of fitness and character to those who would own and operate financial institutions. The second is the emphasis we place on an effective series of internal controls ("institutional regulation") to handle the possible instances of self-dealing and conflicts of interest.

We have detailed fully our practices with regard to the subject of institutional regulation and we are pleased to note that the Technical Supplement, consistent with the approach which we endorse, proposes much more comprehensive standards for those owning and operating a financial institution. We welcome these proposals completely and think they, more than any other facet of the regulatory system, will afford depositor and investor protection.

We would emphasize that the proposals should state clearly that issuance, transfer or renewal of an institutional licence should be discretionary. Additionally, we would emphasize that the criteria for licence issuance, transfer or renewal must not be based on an entirely objective set of tests

and that properly applied standards of fitness and character will contain a subjective element influencing the exercise of a regulator's discretion.

b) Canada Deposit Insurance Corporation

Royal Trust has been emphatic in its commentary on the revisions to the Canada Deposit Insurance system and the need for standards of fitness and character to be applied to those who would operate financial institutions. Our position on the subject of deposit insurance has been represented fully in the brief submitted by The Trust Companies Association of Canada to the Minister of State for Finance on the Wyman Committee recommendations. We would note, however, that while we subscribe to all that was contained in that brief, we did depart from the position taken by the Trust Companies Association on the subject of co-insurance. In this connection, Royal Trust strongly supports depositor co-insurance. Royal Trust takes this position in the belief that certain depositor market discipline must be created. Royal Trust has taken this stance in the absence of what we see as proper controls federally (and provincially) on those who would own and operate a financial institution. We adopt this view on the basis that as long as the regulatory system is not fully geared to control industry ownership then depositors should not be misled as to its soundness and should, in fact, be required to bear some appreciation of the different risk profiles presented by various financial institutions. We therefore welcome the federal Government's proposals to introduce

higher standards of industry entry and believe that this will complement properly the thrust of the Wyman Committee Report on reform of deposit insurance.

## 2. Modernization of Legislation - The Role of Directors

Consistent with the position we take on the role of directors in our own operations, we endorse the expanded role and duties assigned to directors by the Technical Supplement with only one qualification.

Our qualification is raised in connection with the concept of corporate group responsibility. In this connection we feel that this concept reaches beyond what reasonably could be expected to be a manageable standard of enquiry for a director and we would most emphatically not fix directors with this direct responsibility.

## 3. Defining Capital

The Technical Supplement raises the important subject of finding an appropriate differentiation between true capital and debt. The Technical Supplement emphasizes that once a suitable definition is found, a transitional period will be permitted to achieve compliance. We emphasize the need for consultation on this issue and the dramatic effect that hasty action would have on the credit rating and asset values of various financial institutions. Also we point out the long term nature of corporate securities which may be thought not to



represent permanent capital. We consequently emphasize that whatever transitional periods are established, they be done with a view to the market for and longevity of issues of various types of corporate securities that could be affected by the redefinition of capital.

#### 4. The Nature of a Deposit

We note the Government's intention to give consideration to the treatment of trust companies' deposit relationships as debtor-creditor relationships thus moving away from the concept of a guaranteed trust relationship. We would emphasize the importance of co-ordination, federally and provincially, on this issue. The characterization of the nature of a trust company deposit touches many aspects of the operation of trust institutions and is particularly relevant to the issue of merger of federal and provincial institutions and the ability to convert trust institutions to banking institutions.

CONCLUSION

Royal Trust, as a member of a group of world class companies, has a belief in the great advantages that the financial holding company concept can add to the financial services industry in this country. We are particularly encouraged by the Government's proposals to foster this concept and to promote the wider availability of financial services through networks of financial institutions.

We emphasize that our view of the re-regulation process is founded on the belief that self-dealing and conflicts of interest, although important issues, are collateral to the larger issue of modernizing the financial services industry in Canada. We therefore reject the concept of a total ban on self-dealing transactions with the conviction that a judicious mix of institutional self-regulation coupled with the tightest controls on ownership of financial institutions is the key to effective regulation and growth of Canada's financial system.

★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★ ★

Royal Trustco Limited

August 15, 1985.

SCHEDULE "A"BUSINESS CONDUCT REVIEW COMMITTEE

GUIDELINES FOR IDENTIFICATION OF SIGNIFICANT  
BUSINESS ACTIVITIES INVOLVING MATERIAL  
CONFLICTS OF INTEREST  
AND THE FUNCTIONING OF  
THE BUSINESS CONDUCT REVIEW  
COMMITTEE IN RELATION THERETO

I. INTRODUCTION

By-Law No. 2 of the Corporation provides for the establishment of a Committee of the Board of Directors to be known as the Business Conduct Review Committee (the "Committee") and charges the Committee with a number of matters relating generally to business ethics and conflicts of interest applicable to employees, directors and shareholders of the Corporation. Specifically, By-law No. 2 of the Corporation authorizes and requires the Committee to review and approve all proposed significant investments or loans or other significant business activities of the Corporation or any of its subsidiaries which do not have substantial minority interests which may involve a material conflict of interest.

Pursuant to its mandate, the Committee has prepared and approved a Code of Business Conduct, which was approved by the Board of Directors on January 31, 1985. In addition, management of the Corporation has prepared an Employee Code of Conduct and Ethics embodying the principles enunciated in the Code of Business Conduct.



The Committee hereby establishes these guidelines (the "Guidelines") to assist the management of the Corporation and of any subsidiary of the Corporation to which these Guidelines are made applicable by action of its own Board of Directors, in determining when a proposed loan, investment or business activity should be referred to the Committee as part of the corporate approval process. As contemplated by By-law No. 2 of the Corporation, once a matter has been referred to the Committee, the Committee will make a determination as to whether or not the matter should be approved.

The Guidelines are based upon conflict of interest rules applicable to trust companies performing trustee functions, under the relevant statutory provisions of the common law. Such substantive provisions are applicable to The Royal Trust Company (which is subject to the Trust Companies Act of Quebec) and Royal Trust Corporation of Canada (which is subject to the Trust Companies Act of Canada). The Guidelines must not be interpreted as suggesting any departure by such companies from the legal requirements applicable to their trust operations. At the same time the Guidelines must not be interpreted as imposing the legal duties of a trustee upon the Corporation in relation to non-trust business activities. Non-trust matters referred to the Committee will be dealt with on the basis of the corporate and commercial legal principles applicable to the Corporation and its non-trust business activities.

The Committee intends to review the Guidelines periodically in light of experience gained in administering them and in light of developments in applicable law and practice.

The Guidelines are applicable to the operations of the Corporation and will be made applicable to the operations of the principal subsidiaries of the Corporation and their subsidiaries which do not have substantial minority interests.

## II. ADMINISTRATION OF GUIDELINES

The Secretary of the Corporation will develop appropriate administrative procedures to enable functional heads to assume responsibility for compliance by their units with the Guidelines. In addition, the following reporting requirements have been established:

### 1. Investment Committee

The Investment Committee of the Board of Directors is, by its terms, required to refer certain types of transactions to the Committee. Since the Investment Committee reviews major investment decisions and investment policies in relation to Own, Guaranteed and Clients Funds, the Investment Committee is expected to be an important source of referrals to that Committee.

## 2. Director Disclosure

Any disclosure of conflict of interest made by a director or officer to the Corporation (whether pursuant to applicable law or otherwise) involving matters dealt with by the Board will be reported to the Committee. In this regard it shall be the responsibility of the director or officer to ensure that any such report is made or copied to the Secretary of the Corporation who, in turn, shall be responsible for noting and forwarding any such reports to the Committee.

## 3. Related Parties

To assist management and the Committee in implementing the Guidelines a list of persons, firms and corporations having a significant relationship with the Corporation or any of its directors will be established and updated continuously, with the approval of the Committee. This list (the "Related Party List") will be established on the basis that a transaction involving the Corporation and any person, firm or corporation whose name is listed merits special attention by management to determine whether or not such transaction is required to be referred to the Committee.

## 4. Auditors

The auditors of the Corporation (internal and external) will be instructed to identify and report to the Committee on related party transactions identified in accordance with



generally accepted accounting principles and auditing standards. In this respect, the auditors will be advised of the existence of the Guidelines and the Related Party List.

5. The General Counsel

The General Counsel will be the Secretary of the Committee and will be responsible for advising and assisting the Committee generally. In particular, the General Counsel will assist the Committee and the Secretary of the Corporation in developing appropriate reporting procedures and the Related Party List. The Committee may, at any time, engage independent outside legal counsel.

6. Code of Business Conduct and Code of Conduct and Ethics

Policy matters raised by the Code of Business Conduct or the Code of Conduct and Ethics shall be reported to the Committee by the Senior Vice-President of the Corporation responsible for Human Resources. Also, the Committee may enquire of the Corporate Ombudsman with respect to policy matters dealt with by the Ombudsman and affecting matters described in the Code of Business Conduct and Code of Conduct and Ethics.

7. Trilon Activities

The Guidelines apply not only to proposed loans and investments, but also to business activities. The business activities which the Committee presently anticipates as most

likely to require consideration from a conflict of interest point of view are those in which the Corporation and one or more other members of the Trilon Group jointly engage in a business activity. Examples would be:

1. Interchange of goods and services, including management services such as computer sharing and data processing.
2. Cross-selling or joint selling of products.
3. Fee sharing arrangements.
4. Joint marketing or other activities.
5. Transactions where no fee or charge is involved.

Although such joint business activities are expected to be to the advantage of the Corporation, if significant they should be carried on only under policy statements or other umbrella plans approved by the Committee.

### III.CONFLICT OF INTEREST

Conflicts of interest may arise in connection with proposed loans or investments or in connection with proposed significant business activities. Set forth below are principles which are embodied in the statutory conflict of interest rules applicable to trust companies and which may be derived from the common law applicable to trustees. A transaction exhibiting any element of conflict of interest identified by such principles should be referred to the Committee as part of the corporate

approval process where the conflict of interest is material and the transaction is significant. However, a decision to exclude a matter from review by the Committee on the grounds of materiality or significance should be taken only by senior management with the advice of the General Counsel.

1. Statutory Conflict of Interest Rules

The Trust Companies Act (Canada) prohibits a trust company subject thereto from:

- (a) investing its own funds or guaranteed trust money by way of loan to
  - (i) a director or officer of the trust company or a spouse or child of such director or officer, or
  - (ii) an individual, his spouse or his children under the age of 21 if any of them, or all of them as a group, is a substantial shareholder of the trust company; or
- (b) lending trust funds to a director or officer of the trust company or a spouse or child of such a director or officer or to a corporation more than one-half of the capital stock of which is owned by a director or officer of the trust company or a spouse or child of such director or officer; or



- (c) investing (by way of loan or the purchase of equity or debt) its own or guaranteed funds in any corporation that is a substantial shareholder of the trust company or in a corporation in which;
- i) a director or officer of the trust company or a spouse or child of such director or officer has a significant interest;
  - ii) an individual who is a substantial shareholder of the trust company has a significant interest;
  - iii) any corporation that is a substantial shareholder of the trust company has a significant interest, or
  - iv) a group consisting exclusively of a director or officer of the trust company or a spouse or child of such director or officer, has a significant interest.

A significant interest in a corporation, generally speaking, means, in the case of a person, more than 10 per cent of the outstanding shares of the corporation being owned by the person or, in the case of a group, more than fifty per cent of the outstanding shares of the corporation being owned by the group. A person or group is a substantial shareholder of a corporation if the person or group owns, directly or indirectly, equity shares of the corporation carrying more than ten per cent of the voting rights attached to all outstanding shares of the corporation.

## 2. Common Law Conflict of Interest Principles

There is also a body of common law which enunciates principles dealing with conflicts of interest and trustees. These principles may be generally summarized as follows:

- i) A conflict of interest exists where a trustee's own interest conflicts, or may potentially conflict, with its duty to others. For a conflict of interest to exist, it is not necessary for the trustee to have actually made a choice which favoured its own interest over its duty to others. Rather, the fact that it has placed itself in a position where it might have to make a choice between its own interest and the interests of others to whom it owes a duty is itself a conflict of interest. Where a conflict of interest exists, the transaction giving rise to the conflict is voidable even if no loss has occurred and no damages have been suffered. If, in fact, a loss has occurred or damages have been suffered, a trustee would be accountable for the loss or damages. Furthermore, if the trustee places itself in a position where its interest could conflict with its duty and earns a profit or gain for itself arising out of such position, then the trustee

will have to account for the profit or gain to those to whom it owed the duty.

- ii) If a trustee engages in a transaction which may be in its own interest and which may be contrary to the interest of its clients, the beneficiaries of the trust, it does not matter that the trustee is acting in the utmost good faith. Good faith will not justify a trustee's breach of its duty.
- iii) It does not matter that the profit which accrues to a trustee in a conflict of interest situation could not have been received directly by the client. The trustee is nevertheless accountable.
- iv) A conflict of interest will arise where a trustee has dealings with a corporation in which the trustee has a "substantial interest". In determining what is a "substantial interest" regard must be had both to financial and non-financial interests of the trustee in the investee corporation.

#### IV. MATERIALITY

By-law No. 2 of the Corporation requires that the Committee review only significant transactions which may involve a material conflict of interest. The qualification that a



conflict of interest be material before it is required to be reviewed by the Committee has been inserted in By-law No. 2 on the basis that business efficacy may be achieved in appropriate cases, as a practical matter, without compromising ethical standards. Indeed, even in relation to trustees the courts have recognized that in appropriate cases, a conflict of interest may be so immaterial (that is to say the "interest" in conflict may be so unsubstantial) as to permit the conflict to be disregarded as a practical matter on the basis that it could not reasonably be regarded as having had any effect on the judgment of a trustee. However, this is a largely subjective judgment. Accordingly, a transaction should not be excluded from review by the Committee solely on the grounds of materiality of a conflict of interest except by a decision of senior management taken with the advice of the General Counsel.

## V. SIGNIFICANT TRANSACTIONS

By-law No. 2 requires that, in order for a transaction to be reviewed by the Committee, it must involve a material conflict of interest and must also be significant. The "significance" of a transaction must be assessed both from the point of view of the Corporation and from the point of view of the other party to the transaction. This is because, given the size of the Corporation, a transaction which may appear to be relatively insignificant from the Corporation's point of view, may take on a different appearance when viewed by reference to

its importance or significance to the other parties. As well in determining the significance of a given transaction, the Committee should examine transactions to determine that there is no segmenting or splitting of transactions which would cause them to become not "significant". For this purpose, the thresholds referred to hereafter are described as aggregate amounts.

In assessing the significance of a transaction from the Corporation's point of view, the Committee has determined that loans or investments which aggregate more than 2% of the net assets of the Corporation should be considered significant. Such investments or loans would be in respect of the following functions:

Personal Financial Services/Mortgages

Corporate Services/Mortgages

Corporate and Government Loans

Guaranteed Funds/Lease Investments

Guaranteed Funds/Equity Investments

Energy Investments

Own Funds Equity Investments

Client Funds

Property Investments/Builders' Capital

In considering "significance" from the point of view of other parties to a transaction, it is recommended that secured

personal loans aggregating \$1 million or more, unsecured personal loans aggregating \$150,000 or more and collateral mortgage loans aggregating \$500,000 or more, be viewed as significant. Such loan amounts are equivalent to the signing authority of the Executive Vice-President, Personal Financial Services. With regard to corporate loans or investments, any investment which would result in the Corporation having an equity investment in excess of 10% of the equity of a corporation or firm or which would see the Corporation holding in excess of 10% of the debt of the corporation or firm, or which in either case does not meet the "legal for life" criteria applicable to trust companies under the Trust Companies Act (Canada), should be regarded as significant.

Established by the  
Business Conduct Review Committee  
on February 14, 1985.



SCHEDULE "B"

## BY-LAW NO. 2

Being a By-Law providing for the  
establishment of a Business  
Conduct Review Committee of the  
Board of Directors

(a) Establishment

There shall be a committee of the Board of Directors of the Corporation known as the Business Conduct Review Committee. The Business Conduct Review Committee (the "Committee") shall consist of not less than five directors, a majority of whom shall be resident Canadians. All members of the Committee shall be independent.

(b) Code of Business Conduct

The Committee shall prepare or cause to be prepared under its direction for the approval of the Board of Directors of the Corporation and, once approved, shall monitor compliance with a code of business conduct for the Corporation. The Committee may from time to time propose amendments to the code of business conduct for the approval of the Board of Directors of the Corporation.

(c) Ethics; Conflicts of Interest; Guidelines

The Committee shall review business ethics and conflicts of interest applicable to employees, directors and shareholders.

All proposed significant investments or loans or other significant business activities of the Corporation or any of its subsidiaries without substantial minority interests which may involve a material conflict of interest shall be approved by the Committee.

The Committee shall establish guidelines, which may be amended by the Committee from time to time, for determining whether a proposed investment or loan or other business activity is significant and whether a conflict of interest relating thereto which is material may be involved. Any guidelines so established as to when such an investment, loan or other business activity is significant and as to when a material conflict of interest relating thereto is involved shall be binding for all purposes hereunder.

(d) Review by Board of Directors

All decisions or determinations and guidelines made or established by the Committee pursuant to clause (c) hereof are subject to review and amendment by the Board of Directors of the Corporation provided that no director of the Corporation who would not then be qualified to be a member of the Committee by reason of the independence criteria established for membership on the Committee shall participate in any decision relating to any such review or amendment. Any member of the Board of Directors who is not qualified to so participate shall withdraw from the meeting of the Board of Directors of the Corporation while any such matter is under consideration.

(e) Election

The members of the Committee shall be elected by the Board of Directors of the Corporation at its meeting immediately following each Annual Meeting of Shareholders and from time to time as the Board of Directors of the Corporation may see fit.

(f) Report

The Committee shall make regular reports to the Board of Directors of the Corporation.

(g) Chairman and Secretary of the Committee

The Chairman of the Committee shall be appointed by the Board of Directors of the Corporation. In the absence of the Chairman, the members present at the meeting shall appoint one of their number to act as Chairman of the meeting. The Committee shall appoint a Secretary who shall keep the minutes of all meetings of the Committee and perform such other duties as the Committee or its Chairman may assign to him from time to time.

(h) Meetings

Regular meetings of the Committee shall be held at least once a year at such time and place as shall be determined from time to time by the Committee. The Committee shall also meet at any time on the call of the Chairman, or, in his absence, the call of any two members of the Committee.

(i) Majority Vote

Matters decided by the Committee shall be determined by a majority vote.

(j) Quorum

A majority of the members of the Committee shall constitute a quorum and notwithstanding any vacancy among the Committee a quorum of the Committee may exercise all the powers of the Committee.

(k) Procedures for Directors Interested in Investments and Loans

A member of the Committee shall disclose to the Committee his interest and thereafter withdraw from a meeting of the Committee during the discussion of any proposal involving a situation where such member has or may have a significant conflict of interest including any proposal involving the investment or loaning of funds to or other business or investment activity with (i) such member, or to or with any individual associate of such member, or (ii) to or with a corporation (or to or with an affiliate of such corporation or a corporation which is an associate of or in an associate relationship with such corporation or any affiliate of any such associate or corporation in such associate relationship) in which such member or individual associate is a substantial shareholder or a director (other than of subsidiaries or associates of the Corporation) or officer, provided that should any such withdrawal mean the loss of quorum at the meeting the member or members concerned may remain at the meeting but shall refrain from comment or voting with respect to the proposed investment or loan.

(l) Notice of Meeting

Notice of meeting may be given by letter, telex, telegram or telephone not less than 12 hours before the time fixed for the meeting. Notice of regular meetings need state only the date of the week or the month, the place and the hour at which such meetings will be held and need not be given for each meeting. Members may waive notice of any meeting.

(m) Removals and Resignations

The Board of Directors of the Corporation may at any time remove any member of the Committee at its discretion and may accept the resignation of any member of the Committee.

(n) Meaning of Independent

The word "independent" as used herein means a person who (a) is not in an associate relationship with the Corporation, (b) is not, and does not have any associate who is, an officer or employee of the Corporation or any of its subsidiaries or associates, and (c) is not, and does not have any associate who is, a director, officer or employee of (i) any corporation in an associate relationship with the Corporation, (ii) any other corporation in an associate



relationship with such first mentioned corporation, or (iii) any affiliate (other than the Corporation and its subsidiaries and associates) of any of the foregoing. In this by-law, the words "affiliate" and "associate" are used herein as used in the Securities Act (Ontario) and the person or corporation is in an associate relationship with another corporation if such other corporation is its associate.

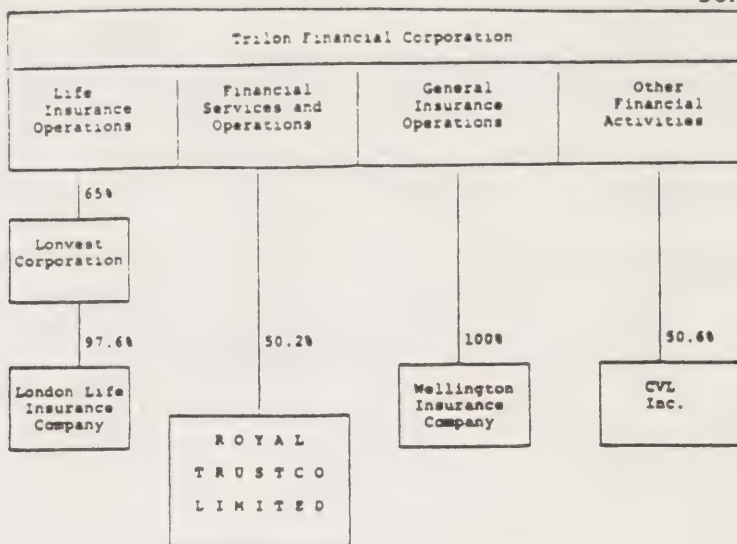
(o) Application of By-Law

This by-law is for the purposes of assisting in the administration of the internal affairs of the Corporation and its subsidiaries and the failure in any way to comply with this by-law shall not render any action, which is otherwise valid or binding on or enforceable against the Corporation, invalid or voidable.

(p) Amendment

No amendment or repeal of this by-law shall be effective until, in addition to any other approvals required by law, such amendment or repeal, as the case may be, has been confirmed by at least 2/3 of the votes cast at a meeting of shareholders.

## SCHEDULE "C"

Canadian Operations

- Royal Trust Corporation of Canada 100% (Cda)
- The Royal Trust Company 100% (Quebec)
  - The Royal Trust Company Mortgage Corporation 99.9% (Quebec)
  - Doreal Investments Ltd. 100% (Quebec)
  - Dorchester University Holdings Ltd. 100% (Quebec)
- The Bankers' Trust Company 100% (Quebec)
- Royal Trustco Mortgage Company 100% (Canada)
- Builders Financial Co. Limited 100% (Canada)
  - Builders Capital Ltd. 100% (Ontario)
  - Western Builders Capital Ltd. 100% (British Columbia)
- Royal Agencies Limited 100% (Canada)
- Royal Trust Energy Corporation 100% (Canada)
- Royal LePage Limited 50.5% (Ontario)
  - Royal LePage Real Estate Services Limited 100% (Ontario)
  - A.E. LePage (Florida) Inc. 100% (Delaware)
- Canada Systems Group Limited 49% (Canada)

International Operations

- The Royal Trust Company of Canada 100% (England)
- Royal Trust Bank (Jersey) Limited 100% (Jersey)
- The Royal Trust Company of Canada (C.I.) Ltd. 100% (Jersey)
- The International Royal Trust Company A.G. 100% (Liechtenstein)
- Royal Trust Bank (Isle of Man) 100% (Isle of Man)
- The Royal Trust Company (International) Ltd. 100% (Bahamas)

## APPENDIX "FNCE-85"

FEDERATION OF AUTOMOBILE DEALER ASSOCIATIONS OF CANADA  
SUBMISSION TO THE STANDING COMMITTEE ON  
FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRSVehicle Leasing -A Sector for Vehicle Dealers and Not for Financial Institutions

The purpose of this submission is to draw the Committee's attention to a serious concern of automobile dealers throughout Canada over the possibility that financial institutions may be allowed to engage in the vehicle leasing business. Simply stated, we believe that financial institutions should stick to the business of providing financial assistance and services to private citizens and businesses, and leave the business of product merchandising to the retailers and distributors of those products. In the case of vehicle leasing, we believe this business can be best handled - as it is at the present time - by franchised automobile dealers and independent vehicle leasing companies.

Who Are We?

Enclosed for your information is a pamphlet entitled "Who Are We?" which describes FADA and the constituency it represents. Briefly, the Federation of Automobile Dealer Associations of Canada represents some 2800 franchise automobile dealers, both domestic and import, in Canada. Our members are entrepreneurs who own and operate their small to medium sized businesses in virtually every community throughout the country. Our members employ approximately 90,000 persons distinct and separate from the workforce of the vehicle and parts manufacturers. The dealer and his employees typically are residents in the communities in which they serve. Vehicle leasing is an integral part of their business, and it is growing because of consumer demand for such facilities.

We respectfully wish to make the following points relative to the discussion papers concerning financial institutions.

Consistency with the Banks:

With the support of all political parties, the Government in 1980 saw fit to provide safeguards for the consuming public and vehicle dealers vis-a-vis banks inappropriately entering into the business of vehicle leasing. Some committee members may recall the very long struggle that our association had with the banks leading up to the 1980 Bank Act because the banks, while individually indicating they were not interested in vehicle leasing, collectively indicated that they wished to have the freedom to enter into vehicle leasing on an unrestricted basis.

The 1980 Bank Act, while allowing banks to engage in the business of banking and specifically in financial leasing Section 173(1)(j), recognized that banks should not be engaged in leasing vehicles generally. Section 193(1) restricted bank leasing corporations from entering "into lease agreements with persons in respect of any motor vehicle having a gross vehicle weight, as that expression is defined by the regulations, of less than 21 metric tons". Additionally, that section recognized a particular element of conflict of interest by also requiring the bank leasing corporations not to "direct its customers or potential customers to particular dealers in the leased property or the property to be leased". The Bank Act is certainly not perfect in providing appropriate safeguards. Through dedicated ingenuity at least one of the banks has continued to erode these vital safeguards. The Royal Bank of Canada, through its Royal



Bank Buy-Back Plan, has provided a financing scheme that is in most material respects a lease. Technically, the Royal Bank appears to be correct, according to the strict letter of the Bank Act, but it is certainly against the spirit of that legislation.

For most intents and purposes, however, the Bank Act has worked effectively in the public interest over the last five years in this area of vehicle leasing. The Green Paper acknowledges that banks have sought to take advantage of their ability to be involved in leasing activities (subject to certain limitations).

We believe that the same provisions should apply to all financial institutions in Canada - be they banks or other types of financial institutions discussed in the Green Paper. The business of vehicle leasing (and the provision of this service to the consuming public) is not the business of banking. Neither is it the business of other financial institutions generally or specifically. Parliament has recognized this in the case of the banks, and we would respectfully submit that there is no good, valid or compelling reason that vehicle leasing powers should be extended to any financial institution.

The Green Paper indicated that Canada's financial institutions have served the market well while at the same time indicating that the public's attention has been focused on the regulation of financial institutions in general because of the recent number of failures in this field.

We would therefore suggest that, if powers were extended for any financial institution, that they be kept to the mainstream and not be allowed to involve themselves in non-financial aspects such as vehicle leasing.

#### Conflict of Interest:

The Green Paper specifically points out the desire to guard against abuses of conflicts of interest. If financial institutions are allowed to involve themselves in vehicle leasing, then there will always be a direct and irreconcilable problem of conflict of interest between these financial institutions and their customers. Vehicle dealers have significant amounts of capital (debt and equity) tied up in their dealerships (\$1.6 million per average dealership) to provide the facilities which the consuming public demands. These facilities include: display and test driving of new and used vehicles; pre-delivery inspection and readiness of new vehicles; rehabilitation of used vehicles; a facility of trading in of vehicles; service facilities; parts supply; and, integrally involved in all these aspects, vehicle leasing.

Aside from the capital required for dealership premises and equipment, the average dealer also requires \$1.75 million for vehicle and parts inventory. Credit for these inventories is provided by Canada's banks and other financial institutions. This credit earns these institutions an excellent rate of return with excellent security. Part and parcel of this security is that the financial institutions will have details as to all leases - e.g., name, address, telephone number of the dealership's leasing customer, particulars as to the model leased including options, the maturity date of the lease, and information as to the credit worthiness and payment record of the leasing customer. If financial institutions are allowed to engage in vehicle leasing, there is absolutely no doubt that this information will be invaluable for such financial institutions to poach customers.

We know from the Bank Act discussion in 1980 that the banks indicated that generally they had head office policies against the use of such information. However, we are aware that at the local branch level, it is not an uncommon practice to review cheques coming in from dealerships so that the customers of these dealerships might be contacted to persuade them to engage in other financial arrangements.

It goes virtually without saying that even if there were head office policies prohibiting such conflict of interest, there would still be the harsh practicality of the field employees yielding to temptation. If it would be difficult for the banks to police such conflict of interest, then it would be impossible for the government to effectively police such. The position of the dealer is unenviable - if he complains about conflict of interest, he is a difficult customer and there are subtle ways of dealing with difficult customers.

#### Importance of Leasing to Vehicle Dealers:

As indicated above, vehicle leasing is a very important element to a dealer's overall business. This sector of business has grown from a very low percentage of new vehicle deliveries in the 1970's to a very significant portion at the present time. We believe that this percentage will continue to grow over the foreseeable future, as leasing vehicles become more and more popular across the broad spectrum of the consuming public (both business and individual consumers).

The use of the term "vehicle deliveries" should be noted. A vehicle lease is very akin to a vehicle sale.

At the time of writing this submission, FADA is conducting a survey amongst its members to determine the importance of leasing to their businesses. It is our intention to have the survey results completed and analysed in time to be presented to you when we meet with the committee on September 25, 1985.

We look forward to appearing before the committee to elaborate on this submission and to answer any questions that you the committee may have.

In conclusion, we respectfully submit that you recommend that Canadian financial institutions be restricted from engaging in the business of vehicle leasing.

/ig  
9/6/85

## APPENDICE "FNCE-84"

TRUSTCO ROYAL LIMITÉE

MÉMOIRE AU COMITÉ PERMANENT DES  
FINANCES, DU COMMERCE ET DES AFFAIRES  
ÉCONOMIQUES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
SUR LES PROPOSITIONS DU GOUVERNEMENT  
DU CANADA DESTINÉES À SUSCITER DES  
DISCUSSIONS SUR LA RÉGLEMENTATION DES  
INSTITUTIONS FINANCIÈRES CANADIENNES  
ET SUR LE SUPPLÉMENT TECHNIQUE QUI  
LES ACCOMPAGNE



TABLE DES MATIÈRES

<u>Signet</u>	<u>Chapitre</u>	<u>Page</u>
1	<u>LA PROCÉDURE</u>	
2	<u>ACTIVITÉS DU TRUST ROYAL</u>	
	1. Activités en général	
	2. Activités canadiennes de services financiers	
	3. Prêts hypothécaires	
	4. Autres placements	
	5. Services fiduciaires et autres services de fidéicommissaires	
	6. Services immobiliers	
	7. Société d'informatique affiliée	
	8. Activités internationales	
3	<u>RÉGLEMENTATION RENOUVELÉE - LA PERSPECTIVE JUSTE</u>	
4	<u>ORDRE DES COMMENTAIRES ET MÉTHODOLOGIE</u>	
5	<u>PARTIE I: SOCIÉTÉS DE PORTEFEUILLE FINANCIÈRES</u>	
	1. Complexité du problème	
	2. Structures des entreprises	
	a) Catégories d'institutions pouvant être détenues par une société de portefeuille financière	
	b) Capital d'une société de portefeuille financière	
6	<u>PARTIE II: TRANSACTIONS COMPORTANT LIEN DE DÉPENDANCE À L'INTÉRIEUR DU GROUPE DE LA SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE FINANCIÈRE - TRANSACTIONS INTÉRESSÉES ET CONFLITS D'INTÉRÊT</u>	
	1. Généralités	
	2. Interdiction générale	
	3. Transactions de réseau	
	4. Prêts aux employés	
	5. Transactions intéressées et conflits d'intérêt - la solution pratique	
	6. Conflits d'intérêt et le cloisonnement	
	7. Bureau des conflits d'intérêts financiers	

7 PARTIE III: BANQUES DE L'ANNEXE C8 PARTIE IV: RÈGLES SUR LES PLACEMENTS  
DES SOCIÉTÉS DE FIDUCIE ET DES FONDS DE PENSION

1. Appréciation globale
2. Le devoir fiduciaire de prudence dans les placements
3. Restrictions sur les placements et règles sur les transactions intéressées
4. Prêts commerciaux
5. Révision des règles qualitatives - immeubles et prêts hypothécaires
6. Réglementation des fonds de pension

9 PARTIE V: COMMENTAIRES GÉNÉRAUX

1. Le système de supervision
  - a) Propriété, fusions et transferts importants d'actions
  - b) Société d'assurance-dépôts du Canada
2. Mise à jour des lois - le rôle des administrateurs
3. Définition du capital
4. La nature d'un dépôt

10 CONCLUSION11 ANNEXES

Annexe A - Principes directeurs pour l'identification des activités commerciales significatives donnant lieu à des conflits d'intérêts importants et les fonctions connexes d'un Comité responsable du Code de déontologie.

Annexe B - Création d'un Comité responsable du Code de déontologie et la définition d'"indépendance"

Annexe C - Organigramme de Trustco Royal Limitée

TRUSTCO ROYAL LIMITÉERéponse aux Propositions à considérer et au  
Supplément technique sur la réglementation  
des institutions financières canadiennesLA PROCÉDURE

Le Trust Royal désire féliciter le ministre d'État (Finances) et son personnel pour avoir formulé une stratégie globale pour le développement d'une politique officielle sur le sujet complexe de la réglementation des institutions financières.

Le Trust Royal a déjà eu l'occasion de noter que la consultation est un moyen efficace et utile d'échanger des points de vue sur le développement de l'industrie des services financiers et espère que la volonté politique de changement et la force d'impulsion suscitées jusqu'à maintenant peuvent être soutenues tout le long de la procédure.

De l'avis du Trust Royal, il est peu commun de retrouver une telle ouverture d'esprit face à l'établissement d'une politique où une gamme très étendue de choix sont mis de l'avant pour un nouveau système financier. Le Trust Royal appuie les objectifs politiques formulés par le gouvernement et en particulier la priorité donnée aux importantes questions de solvabilité, de transactions intéressées et de conflits d'intérêts.



ACTIVITÉS DU TRUST ROYAL1. Activités en général

Les "Propositions à considérer" du gouvernement mentionnent l'existence aujourd'hui des groupes de sociétés de portefeuille financières. Trustco Royal Limitée est un élément clé du groupe de sociétés de la Corporation Financière Trilon. Puisque les propositions expriment l'espoir que le modèle des sociétés de portefeuille financières peut être calqué sur les groupements de sociétés de portefeuille financières déjà en existence, nous jugeons qu'il peut être utile de décrire nos activités (un organigramme détaillé de la structure du Trust Royal apparaît en annexe à ce mémoire).

Trustco Royal Limitée, de même que la London Life, Compagnie d'assurance-vie, la Compagnie d'Assurance Wellington et CVL Inc. (Canadian Vehicle Leasing) constituent les principaux éléments du groupe de sociétés Trilon. À l'intérieur de ce groupe, Trustco Royal est la société de portefeuille mère qui fournit la supervision et l'administration globales au groupe de sociétés d'exploitation du Trust Royal.

Le Trust Royal offre une gamme étendue de services financiers, fiduciaires et de courtage immobilier. Ces services comprennent les comptes d'épargne et de chèques, les prêts personnels, les crédits aux entreprises et les prêts hypothécaires, la gestion de portefeuilles de particuliers et d'institutions, et les services fiduciaires à l'intention des clients individuels,

des sociétés et des fonds de pension. Au 31 décembre 1984, le Trust Royal disposait d'un avoir propre de 11,2 milliards \$ et de biens totaux sous administration de 48,8 milliards \$. En 1984, le Trust Royal a affiché des revenus de 1,5 milliard \$; son bénéfice net a été de 85 millions \$ et elle a versé des dividendes sur ses actions ordinaires totalisant 27 millions \$.

## 2. Activités canadiennes de services financiers

Le Trust Royal accepte des dépôts à 108 bureaux au Canada, par l'entremise de Royal Trust Corporation of Canada qui exploite son entreprise dans toutes les provinces autres que le Québec, et par l'entremise de Compagnie Trust Royal au Québec.

La Société d'hypothèques de la Compagnie Trust Royal et la Builders Financial Company Limited s'occupent aussi d'activités financières. Ces entreprises lèvent périodiquement des fonds par la vente de débentures et de billets à ordre à court terme sur les marchés financiers et en investissent le produit surtout en hypothèques de premier rang. Les emprunts combinés de ces entreprises au 31 décembre 1984 étaient de 139 millions \$.

## 3. Prêts hypothécaires

Au 31 décembre 1984, le Trust Royal administrait 7,1 milliards \$ de prêts hypothécaires sur environ 130 000 immeubles distincts au Canada. Environ 24% de ces prêts hypothécaires étaient détenus et administrés pour le compte de clients alors que 76% étaient des placements du Trust Royal.

#### 4. Autres placements

En plus de son placement en prêts hypothécaires, la composante canadienne du Trust Royal investit également en valeurs mobilières, y compris les obligations de gouvernements et les actions ordinaires et privilégiées. La valeur marchande de ces titres au 31 décembre 1984 était de 1 364 millions \$.

Le Trust Royal offre aussi des crédits aux entreprises et des prêts aux particuliers et a acquis des biens tels que des avions, des locomotives et du matériel roulant de chemin de fer, du matériel manufacturier et minier et des navires en vue de location à des gouvernements et des sociétés. Au 31 décembre 1984, son investissement dans des crédits et des baux d'équipement de cette catégorie s'établissait à 1,4 milliards \$.

#### 5. Services fiduciaires et autres services de fidéicommissaires

Trust Royal offre une gamme complète de services fiduciaires à une clientèle formée de particuliers et de sociétés. Les services aux particuliers comprennent les services d'exécuteur testamentaire, fiduciaire, gardien de valeurs et gestionnaire de placements de même que la prestation de services de planification fiscale et successorale. Le Trust Royal vend aussi aux particuliers des parts dans les Fonds sous gestion du Trust Royal qui sont des fonds communs de titres détenus en fidéicommis. Au 31 décembre 1984, il y avait environ 71 300 participants aux divers Fonds sous gestion du Trust Royal. L'actif net des Fonds sous gestion du Trust Royal au 31 décembre 1984 totalisait 650 millions \$.



Pour les sociétés, le Trust Royal offre divers services y compris des services de fiduciaire et de gestionnaire de placements pour les fonds de pension des employés, comme agent comptable des registres, agent des transferts et agent pour le versement de dividendes à l'égard de titres et comme fiduciaire pour les titres de créance de sociétés.

Au 31 décembre 1984, le Trust Royal administrait environ 9 milliards \$ de biens pour le compte de successions et de fiducies et comme mandataire, 2 milliards \$ pour le compte de fiducies créées pour le compte de sociétés et de fonds sous gestion, y compris les Fonds sous gestion du Trust Royal et 26 milliards \$ pour des fiducies de pension et d'assurance. Les frais de gestion bruts tirés de ces activités en 1984 se sont chiffrés à 96 millions \$.

#### 6. Services immobiliers

Le Trust Royal, par sa participation de 50,5% dans Royal LePage Limitée ("Royal LePage") offre des services de courtage d'immeubles résidentiels et commerciaux, des services de gestion immobilière, d'évaluation immobilière et de relocalisation de personnel au Canada. Royal LePage emploie un personnel à commission d'environ 7 000 personnes exerçant leurs activités à partir de 279 bureaux d'un bout à l'autre du pays. De plus, Royal LePage offre des services de courtage d'entreprises et d'immeubles dans plusieurs centres à travers les États-Unis d'Amérique, par l'entremise de Fuller Commercial Brokerage Companies.

Enfin, le service des placements immobiliers du Trust Royal achète et administre des immeubles pour le compte de clients.

7. Société d'informatique affiliée

Trustco Royal possède une participation de 49% dans le groupe de sociétés Canada Systems Group avec la Cie T. Eaton Limitée et Stelco Inc. qui en possèdent chacune 25,5%. Ce groupe de sociétés offre des systèmes et des services d'informatique à ses propriétaires et à d'autres clients. Il s'agit de la plus importante entreprise de cette catégorie au Canada.

8. Activités internationales

Le Trust Royal offre des services bancaires et fiduciaires au Royaume-Uni, par l'entremise de The Royal Trust Company of Canada, une entreprise qui jouit du statut de banque auprès de la Banque d'Angleterre. D'autres activités outre-mer comprennent des services bancaires, fiduciaires et autres services spécialisés à Jersey, dans les Iles de la Manche et dans l'Ile de Man, de même qu'un bureau de représentation au Liechtenstein. Les services fiduciaires et autres services financiers sont aussi offerts par l'entremise de sociétés affiliées situées à Anguilla, aux Bahamas, aux Bermudes, aux Iles Vierges Britanniques, aux Iles Caïman, à Chypre, à Gibraltar, aux Antilles Néerlandaises, aux Pays-Bas, en Suisse et dans les Iles Turks et Caïcos.

Nous avons fourni force détails sur nos activités afin de démontrer la diversité commerciale de nos opérations existantes. Nous croyons qu'il est raisonnable de supposer que le Trust Royal et Corporation Financière Trilon constituent toutes deux le type même de sociétés de portefeuille visées par les propositions actuelles du gouvernement. C'est sous cet éclairage et à la lumière de notre expérience dans l'exploitation de nos opérations, que nous offrons nos présents commentaires. Nous avons tenté, dans notre exposé, de démontrer notre sympathie envers les orientations du gouvernement, tout en indiquant notre propre appréciation de la pertinence commerciale des diverses propositions. Nous espérons que notre expérience et nos propres solutions à l'égard de plusieurs des questions soulevées, rendront nos commentaires utiles.



RÉGLEMENTATION RENOUVELÉE: LE POINT DE VUE JUSTE

Comme préface à nos commentaires spécifiques, nous désirons formuler une observation globale sur une tendance que nous observons dans le déroulement du débat sur le sujet de la réglementation renouvelée du système financier. Les questions complexes tendent parfois à se distiller en conclusions simplistes. En effet, nous avons commencé à observer une polarisation autour du point de vue voulant que les déroutes financières récentes d'institutions dans les secteurs bancaires, d'assurances et de services fiduciaires, résultent d'un foisonnement de transactions intéressées et d'activités qui donnent lieu à des conflits d'intérêts flagrants.

Nous croyons que cette perception tend à donner à l'ensemble du débat une saveur qui met un accent indû sur le contrôle des transactions intéressées et des conflits d'intérêts. Nous sommes plutôt d'avis que le nombre considérable d'échecs financiers qui se sont présentés récemment ne sont pas dus à une violation répandue des règles mais plutôt aux conditions économiques mondiales sans précédent qui ont dominé les premières années de cette décennie. Ces conditions ont eu des conséquences particulièrement aiguës pour les institutions plus petites, régionales et sous-capitalisées. Manifestement, il y a eu des cas où des individus sans scrupules ont violé les règles. Toutefois, dans l'ensemble, les problèmes qui ont touché récemment le secteur des services financiers sont les mêmes qui ont touché toutes les autres formes d'activité économique au pays.

Sur ce fond de scène, nous comprenons que le gouvernement a comme objectif de permettre une plus grande flexibilité dans les accords entre institutions financières. Cette flexibilité permettrait une concurrence accrue entre les institutions elles-mêmes, avec comme résultats des services financiers d'une meilleure qualité et une plus grande efficacité des marchés des capitaux. Nous comprenons que le gouvernement n'a pas l'intention de réglementer comme tel les transactions intéressées et les conflits d'intérêts. Plutôt, ces deux importantes questions seront traitées, dans le nouvel ordre financier, d'une manière qui suscite la croissance et le renouveau économiques tout en protégeant suffisamment le système financier contre les éventuels abus.

Les participants à l'industrie financière, dans la très grande majorité des cas, agissent honnêtement et efficacement. Le débat concernant ce nouvel ordre financier ne devrait donc pas prendre les allures d'une grande mêlée concernant les transactions intéressées et les conflits d'intérêts: le débat devrait porter plutôt sur des changements logiques et ponctuels nécessaires dans l'industrie des services financiers. Dans cette perspective, nos commentaires visent à accentuer les méthodes permettant d'assurer la permanence de l'intégrité et de la solidité dans le système financier canadien.

ORDRE DES COMMENTAIRES ET MÉTHODOLOGIE

Nous avons disposé nos commentaires selon l'ordre suivant afin de traiter des importantes questions énumérées ci-dessous:

Partie I	Sociétés de portefeuille financières
Partie II	Transactions comportant lien de dépendance à l'intérieur du groupe de la société de portefeuille financière - Transactions intéressées et conflits d'intérêt
Partie III	Banques de l'Annexe C
Partie IV	Nouvelles règles sur les placements des institutions financières et des fonds de pension
Partie V	Commentaires généraux sur les changements au système de supervision et sur les propositions visant la mise à jour de la législation

Nos commentaires ne couvrent pas tous les détails des propositions du gouvernement mais uniquement les aspects qui, à notre avis, demandent d'être modifiés, clarifiés ou améliorés.



PARTIE ISOCIÉTÉS DE PORTEFEUILLE FINANCIÈRES1. Complexité du problème

Dans le contexte de nos activités actuelles, il semble manifeste que Trustco Royal Limitée deviendrait une société de portefeuille financière ou serait tenue d'en former une. Nous comprenons que l'objectif du gouvernement en suggérant la technique de la société de portefeuille financière est d'assurer que les investisseurs ayant des participations dans deux ou plusieurs institutions financières, dont l'une serait régie par les lois fédérales, seraient requis de canaliser leurs placements de participation dans ces institutions par l'entremise d'une société de portefeuille financière. Cette proposition permettrait aux entreprises financières et aux entreprises industrielles de continuer leurs activités à l'intérieur du même groupe tout en utilisant de fait la société de portefeuille financière comme la tête de proue où seront situés les contrôles sur les conflits d'intérêt et les transactions intéressées.

Nous sommes d'avis que le seuil inférieur exigeant la formation d'une société de portefeuille financière est très peu élevé. Nous préférierions voir un test portant sur l'éventuel contrôle appliqué à la création de sociétés de portefeuille plutôt que d'exiger la création d'une société de portefeuille en raison simplement de l'existence de certains liens entre des sociétés. Les propositions techniques du gouvernement admettent la complexité de cette question en prévoyant la formation de sociétés interreliées

et de sociétés de portefeuille n'existant que sur papier. Nous appréhendons de ce fait le danger véritable d'un carcan réglementaire comportant des formalités complexes que les sociétés assujetties devront observer.

Nous recommandons en conséquence que les seuils d'accès pour l'établissement des sociétés de portefeuille financières et la réglementation des transactions intéressées et des conflits d'intérêt soient traités séparément. Nous croyons que les sociétés de portefeuille financières devraient être obligatoirement formées uniquement lorsqu'un niveau de contrôle de 50% est atteint et que les règles sur les transactions intéressées et les conflits d'intérêt soient imposées aux niveaux actuellement proposés de 10%.

## 2. Structures des entreprises

### a) Catégories d'institutions qui peuvent être détenues par une société de portefeuille financière

En examinant les propositions du gouvernement quant à la structure sociale de ces sociétés, nous notons une disposition générale interdisant à des sociétés de portefeuille financières réglementées de posséder plus qu'une institutions d'une seule catégorie. Nous reconnaissons que certaines exemptions ont été créées, quoique celles-ci sont basées en général sur des droits d'ancienneté. Nous recommandons qu'aucune telle restriction ne soit imposée sur le nombre d'institutions réglementées qu'une société de portefeuille financière peut détenir. Pour diverses raisons commerciales qui peuvent survenir périodiquement et en raison des

règles qui varient d'une province à l'autre, il devrait être permis aux sociétés de portefeuille financières la flexibilité voulue pour former et détenir plus d'une institution de la même catégorie. Puisque c'est la société de portefeuille financière elle-même qui déclenche les contrôles sur les transactions intéressées, les risques présentés ne s'accroissent pas du fait qu'une société de portefeuille financière possède plus d'une institution d'une même catégorie. Chacune de ces institutions devient automatiquement assujettie à tous les contrôles sur les transactions intéressées qui s'appliquent à la société de portefeuille financière.

b) Capital d'une société de portefeuille financière

Une autre préoccupation importante vise l'interdiction absolue quant à l'émission par les sociétés de portefeuille financières de titres de créance. Nous constatons qu'il est une pratique habituelle et acceptée de structurer le bilan d'une entreprise avec un mélange prudent de dette et d'équité. Les raisons pour cette approche sont parfois d'ordre fiscal (surtout dans la structure d'une société de portefeuille financière); elles trouvent toutefois aussi leur source dans l'environnement commercial général, en fonction de l'état des marchés des capitaux et des titres de dette, en évolution constante.

Une interdiction absolue sur l'émission de titres de créance par une société de portefeuille financière, destinée à éviter le dédoublement du levier financier du capital, provoque aussi l'effet d'enlever à la société de portefeuille un outil de



financement très utile qui peut être requis pour appuyer les bilans de ses filiales. Nous suggérons en conséquence qu'un ratio prudent de dette à équité soit établi pour les sociétés de portefeuille financières qui leur permettrait une certaine flexibilité pour réagir aux conditions des marchés dans lesquels leurs filiales évoluent. Les préoccupations du gouvernement concernant le double comptage du capital sont légitimes mais il devrait aussi y avoir une tentative de permettre aux sociétés de portefeuille financières d'adopter une structure de capital flexible qui leur permettra, au besoin, de continuer à appuyer les activités de leurs filiales.

De plus, s'il est donné suite aux recommandations du gouvernement visant à définir le capital, nous suggérons que cette définition du capital prévoie l'émission d'une quantité prudente de titres de créance par les sociétés de portefeuille financières.

Les propositions du gouvernement visent à limiter les catégories de valeurs mobilières qu'une société de portefeuille financière peut émettre. Le Trust Royal croit que l'adoption d'une méthode qui ne tient compte que du "capital permanent" dans le calcul de la base de capital d'une société de portefeuille financière devrait être retenue, de sorte que la société puisse jouir d'une certaine latitude dans la structuration de son profil financier.

PARTIE IITRANSACTIONS COMPORTANT LIEN DE DÉPENDANCE À L'INTÉRIEUR DU GROUPE DE LA SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE FINANCIÈRE - TRANSACTIONS INTÉRESSÉES ET CONFLITS D'INTÉRÊT1. Généralités

Notre point de vue sur la question des transactions comportant lien de dépendance trouve son origine dans deux principes fondamentaux. D'abord, nous croyons que le contrôle des transactions intéressées et l'empêchement d'échecs financiers des institutions doivent trouver une première ligne de défense dans des contrôles étroits imposés sur les personnes qui ont le privilège d'exploiter une institution financière. Deuxièmement, nous croyons que des contrôles serrés sur la propriété de l'industrie sont complétés efficacement par ce que le document technique appelle la "réglementation institutionnelle" - en d'autres termes, l'utilisation de comités indépendants du conseil d'administration pour contrôler les activités d'une société à l'égard des transactions intéressées et des conflits d'intérêt. Nous élaborerons sur ces propos plus tard dans nos commentaires.

Nous croyons qu'un ensemble de règles efficaces sur les transactions intéressées se trouve déjà incorporé depuis plusieurs années aux lois qui régissent les sociétés de fiducie et que, sauf pour quelques cas très notoires auxquels nous avons déjà fait allusion ou certains individus ayant clairement décidé d'agir hors la loi, ces règles ont bien servi l'industrie. À notre avis, elles

ne demandent que quelques modifications dans le contexte des nouvelles propositions du gouvernement. À cet égard, les règles existantes du gouvernement interdisent depuis longtemps certaines sortes de prêts et de transactions de placement. Au niveau des concepts, nous acceptons l'approche du gouvernement qui semble vouloir étendre les contrôles pour rejoindre les transactions intéressées qui se rapportent à des biens (pour compléter les règles existantes sur les prêts et les placements) et d'étendre les interdictions portant sur ces catégories de placements pour englober un nombre plus considérable de personnes. Il nous est toutefois difficile de comprendre la nécessité des propositions du gouvernement visant une interdiction générale tant à l'intérieur du groupe de la société de portefeuille financière qu'à l'extérieur. Nous offrons en conséquence les commentaires généraux suivants dans l'espoir que lorsque la législation sera éventuellement rédigée, nous pourrions faire des commentaires plus spécifiques.

## 2. L'interdiction générale

Nous ne favorisons pas une interdiction totale sur les transactions intéressées. Nous reconnaissons la distinction faite par le gouvernement entre le concept des transactions intéressées et celui des conflits d'intérêt et sommes d'accord avec cette distinction, surtout dans un cadre où les transactions intéressées sont celles qui touchent la solvabilité d'une institution donnée. Avec cette pensée, nous désirons faire plusieurs commentaires spécifiques sur les exceptions formulées par le gouvernement à l'égard des transactions intéressées.



Les propositions du gouvernement énumèrent certaines exceptions portant sur des transactions intéressées à l'intérieur du groupe de la société de portefeuille financière. Une exception porte sur des choses de la catégorie des "ressources et services d'appui centraux", à savoir des services administratifs tels les locaux, les services d'informatique, le marketing, le contentieux et la trésorerie. Le supplément technique semble suggérer que cette exemption serait disponible uniquement pour des sociétés à l'intérieur d'un groupe de sociétés de portefeuille financières qui sont sous contrôle commun (plutôt que celles qui sont connexes, affiliées ou associées). De plus, il est suggéré que cette exemption demanderait la production d'un plan auprès des organismes de réglementation démontrant que les transactions prévues ont été effectuées à des prix raisonnables et que les approbations réglementaires internes ont été obtenues. Cette exemption irait au coeur même de la capacité des institutions financières dans un groupe de se prévaloir des avantages du travail en commun et de l'emploi de leur réseau. Nous soumettons que ces genres de transactions, même si elles font partie de la catégorie des "transactions intéressées", ne semblent pas être dans la catégorie de celles qui menacent la solvabilité d'une institution financière. À cause de ce fait, nous soumettons qu'à moins d'être clarifiées, les propositions du gouvernement à l'égard de l'utilisation de cette exemption seraient si restrictives qu'elles élimineraient les occasions de synergie institutionnelle.

De plus, nous avons de la difficulté à comprendre comment les propositions du gouvernement visant à contrôler les transactions intéressées à l'intérieur du groupe d'une société de portefeuille sont compatibles avec les propositions générales du gouvernement concernant le contrôle des transactions intéressées. Chaque ensemble de propositions crée une exception visant ce type de services intersociétés mais l'exemption dans le cas des commentaires généraux sur les transactions intéressées semble considérablement plus large.

Afin de clarifier ce point et tenir compte des réalités commerciales, nous énonçons notre point de vue sur l'opération des exceptions à l'égard des règles sur les transactions intéressées.

Nous préférierions voir instaurer une approche qui encourage le phénomène accélérateur qui peut être obtenu par la création d'un réseau dans une société de portefeuille financière. Nous souhaitons en conséquence que les exemptions soient élargies pour comprendre les sociétés connexes, affiliées et associées tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du groupe de la société de portefeuille financière. Dans le dernier cas, il est essentiel que cette exemption soit élargie pour englober des sociétés à l'extérieur du groupe, puisque, par exemple, dans le cas du Trust Royal, les services d'informatique sont obtenus d'une institution non réglementée et seraient, selon les propositions du gouvernement, à l'extérieur du groupe de la société de portefeuille financière.

Nous soumettons que les diverses prescriptions exigeant la production de plans auprès du gouvernement et l'obtention de l'approbation antérieure de ces activités par le conseil d'administration sont trop lourdes et sont disproportionnées par rapport au risque sous-jacent.

Notre approche à cet égard nous porte à suggérer des mesures différentes qui tiennent compte des préoccupations identifiées par le gouvernement mais qui portent davantage sur ce que le supplément technique appelle la "réglementation institutionnelle".

À cet égard, nous favorisons et croyons avoir établi un processus utile qui fait reposer sur des comités, composés d'administrateurs indépendants, la responsabilité du contrôle des situations de transactions intéressées et de conflits d'intérêt. Nous croyons que cette approche fonctionne bien et qu'elle met en oeuvre les responsabilités accrues que le gouvernement attribue au rôle du conseil d'administration.

Spécifiquement, le Trust Royal règle et contrôle ce genre d'activités en soumettant ces transactions à un comité indépendant du conseil d'administration, connu sous le nom de Comité responsable du Code de déontologie. Nous croyons que cette procédure donne lieu à un équilibre satisfaisant entre la protection contre les transactions intéressées abusives et les réalités commerciales d'un marché en mouvement constant.



### 3. Transactions de réseau

En plus d'assouplir les activités exemptées, nous croyons que les propositions du gouvernement demandent d'être clarifiées pour permettre de déterminer la mesure dans laquelle elles s'appliquent aux transactions du type "réseau". À cet égard, nous ne pouvons pas discerner où exactement les frais ou honoraires payés à l'intérieur d'un réseau sont incorporés aux propositions du gouvernement. Les exceptions dont il est question se rapportent à des échanges de services; toutefois, un élément clé et fondamental de tout réseau financier est la capacité d'une composante de vendre les produits de l'autre. Nous croyons en conséquence que l'exception devrait indiquer clairement que de tels accords de réseau seraient permis comme activité exemptée. Le supplément technique reconnaît que ce sujet demande un examen plus approfondi et nous rappelons que la mise en place de telles relations constitue une partie très importante de tout régime de réglementation devant être créé pour compléter les pouvoirs accordés à l'intérieur et à l'extérieur du groupe de sociétés de portefeuille financières. Encore une fois, nous rappelons que nous avons déjà au Trust Royal un mécanisme pour traiter de telles transactions: nous les soumettons au Comité responsable du Code de déontologie du Trust Royal.

### 4. Prêts aux employés

Le supplément technique précise certaines exceptions spécifiques traitant des transactions intéressées à l'occasion de prêts aux employés. À cet égard, nous sommes d'accord avec les exceptions énumérées sauf que nous croyons que celles-ci

pourraient être élargies de deux façons. D'abord, nous notons la possibilité de faire des prêts hypothécaires mais sans la possibilité d'accorder des conditions spéciales. Dans ce contexte, nous rappelons que les institutions financières ont depuis longtemps adopté la pratique d'offrir des prêts à des taux favorables à tous leurs employés pour certaines catégories de prêts. Cette pratique se rapproche de celle appliquée par les marchands de détail qui offrent des marchandises à leurs employés au prix du gros. Les employés dans l'industrie des services financiers considèrent ces pratiques comme étant un élément important de leur rémunération globale. Il nous semble que les propositions du gouvernement visent plus directement les pratiques de prêts à la haute direction. Il nous appert en conséquence que la pratique d'offrir aux employés des prêts à des taux avantageux devrait être maintenue, pourvu que ces prêts fassent partie de véritables régimes de compensation à l'intention des employés et que les mêmes régimes soient appliqués à la haute direction d'une façon qui est compatible avec leur application aux autres niveaux de l'organisation.

Notre deuxième commentaire concernant les pratiques exemptées en matière de prêts vise la pratique très répandue, au Trust Royal comme dans d'autres institutions financières, de compenser les employés cadres par le truchement de régimes d'investissement en actions appuyés par des prêts en provenance de l'institution financière. Il nous semble opportun de suggérer que ces pratiques soient permises, sous réserve de deux tests. D'abord, toute politique devrait en être une d'application générale

pour l'ensemble de l'institution, comme partie intégrante des lignes directrices des programmes de rémunération des employés. Deuxièmement, ces régimes, déjà assujettis au contrôle des organismes de réglementation de valeurs mobilières pourraient, de plus, être soumis à l'approbation de l'organisme qui réglera les institutions financières.

5. Transactions intéressées et les conflits d'intérêt - la solution pratique

Nous avons déjà fait allusion à notre méthode de réglementation "institutionnelle", par le Comité responsable du Code de déontologie, sur laquelle méthode nous désirons maintenant faire des commentaires supplémentaires.

Le Comité responsable du Code de déontologie du Trust Royal est composé entièrement d'administrateurs indépendants et a la charge et la responsabilité d'examiner et d'approuver toutes les questions qui se rapportent aux transactions intéressées et aux conflits d'intérêt. Le comité peut consulter des conseillers indépendants et a le pouvoir d'examiner plusieurs sortes de transactions intersociétés. Le degré d'indépendance d'un administrateur est fondé sur le statut de cet administrateur par rapport à tout actionnaire au seuil du 10%. Nous joignons, à titre d'annexes A et B, les principes directeurs selon lesquels le Comité responsable du Code de déontologie fonctionne de même que sa constitution qui définit un "administrateur indépendant". Le Comité responsable du Code de déontologie du Trust Royal est complété



par un Comité des placements, composé majoritairement d'administrateurs indépendants, qui voit à la surveillance des politiques de la société en matière de prêts et de placements. Le Comité des placements est spécifiquement tenu d'approuver tout prêt ou tout placement impliquant une société affiliée, sous réserve de l'approbation du Comité responsable du Code de déontologie.

Le Comité responsable du Code de déontologie du Trust Royal et son Comité des placements acquièrent leur légitimité du fait qu'une composante importante du conseil d'administration a le caractère d'indépendance. À cet égard, le Trust Royal croit qu'au moins 30% du conseil devrait être indépendant. Cette approche tient compte de l'actionnariat public très important qui résulte de la politique formulée par le groupe de sociétés Trilon, visant à maintenir une participation du public et à solliciter un apport important de l'épargne collective. Dans le cas du Trust Royal (et cela est vrai aussi des autres membres du groupe Trilon), tous ces facteurs constituent un système équitable de contrôles et d'équilibres qui donne lieu à une autoréglementation de haut niveau. Une politique encourageant l'actionnariat par la haute direction dans les entreprises qu'elle administre, favorise aussi l'autoréglementation. À cet égard, le Trust Royal a su attirer des gestionnaires de talent qui acceptent à la fois le bénéfice et le risque occasionnés par leur actionnariat. De pair avec l'obligation de répondre à un actionnaire dominant, cet actionnariat assure que la direction est redevable de ses gestes à plusieurs

niveaux de contrôle et procure un élément supplémentaire de protection pour les déposants et les investisseurs.

#### 6. Conflits d'intérêt et le cloisonnement

Nous avons amplement décrit le Comité responsable du Code de déontologie du Trust Royal comme l'un de nos principaux mécanismes pour traiter des transactions intéressées et conflits d'intérêt. En plus de ce mécanisme, nous reconnaissons l'utilité de ce que le supplément technique décrit comme étant le soi-disant "cloisonnement" et à cet égard, nos commentaires ne serviront qu'à compléter les propositions du gouvernement.

L'approche du Trust Royal au cloisonnement est de l'intégrer à notre propre système d'autoréglementation. En conformité de cette pratique, nous croyons que le conseil d'administration a un important rôle à jouer dans la surveillance du fonctionnement du cloisonnement. À cet égard, l'une des principales critiques faites au cloisonnement vise le fait que son "seuil inférieur" commence avec le chef de la direction auquel se rapportent indirectement toutes les composantes de l'entreprise qui, sur une base quotidienne, sont séparées par le cloisonnement. Nous croyons en conséquence que le conseil d'administration et en particulier les comités de vérification et de placements, de même que les comités comme le Comité responsable du Code de déontologie, ont un important rôle à jouer dans l'évaluation de l'exercice par le chef de la direction de ses devoirs en traitant les conflits d'intérêt potentiels qui lui sont présentés par son

personnel. Nous croyons que le conseil devrait considérer ses obligations quant au cloisonnement comme celles d'un contrôle sur la gestion du cloisonnement par le chef de la direction. Précisément, le conseil devrait avoir le pouvoir de parler aux autres membres de la direction, hors la présence du chef de la direction, concernant le fonctionnement du cloisonnement et être bien conscient de ses devoirs à ce poste. À notre avis, ce rôle pourrait être joué par les comités de vérification et les comités des placements. En plus de cette obligation de s'informer, nous soumettons que les méthodes employées pour faire fonctionner le cloisonnement devraient être divulguées intégralement au conseil et que la révision de ces méthodes fasse partie des devoirs périodiques du conseil. De plus, dans certains cas où des conflits d'intérêt peuvent surgir, le chef de la direction devrait être conscient de son obligation de se retirer du processus décisionnel quant à un conflit d'intérêt en particulier. Plus précisément, le chef de la direction, dans le cas des importants conflits d'intérêt, pourrait se retirer du processus décisionnel et laisser la résolution du conflit à une décision du conseil en entier.

#### 7. Bureau des conflits d'intérêt financiers

Les propositions à considérer et le supplément technique contiennent force détails sur la création d'un Bureau des conflits d'intérêt financiers. Nous constatons que dans tous les débats sur la réglementation des institutions financières, il y a eu peu de commentaires sur des cas particuliers où des conflits d'intérêt ont surgi. Plutôt, le débat public et les critiques se sont attardés



aux dangers auxquels le public est exposé lorsque la solvabilité d'une institution financière est menacée. À la lumière de cette observation, nous nous demandons si la création d'un Bureau des conflits d'intérêt serait l'outil indiqué pour servir l'intérêt public. Ce Bureau des conflits d'intérêt encourerait le risque de créer des situations où il n'en existe pas et le Trust Royal préférerait voir les ressources de réglementation être concentrées là où leurs activités pourront être vraiment utiles.

PARTIE IIIBANQUES DE L'ANNEXE C

L'un des pouvoirs recherchés depuis longtemps par l'industrie des services fiduciaires est le pouvoir accru de s'occuper de prêts commerciaux. Le livre vert répond à cette attente de l'industrie en créant le concept des banques de l'Annexe C comme secteur des prêts commerciaux d'une société de portefeuille financière.

Le Trust Royal reconnaît l'objectif du gouvernement en tentant de créer une structure de réglementation qui procurerait à la fois une concurrence et une efficacité accrues tout en maintenant les régimes actuels de réglementation. L'un des régimes de réglementation que le gouvernement désire préserver ou renforcer est la séparation entre les activités de prêts commerciaux et les activités fiduciaires. Le Trust Royal reconnaît cet objectif, surtout à la lumière des pouvoirs très étendus donnés aux groupes de sociétés de portefeuille financières et croit donc que le concept d'une Banque de l'Annexe C est une suggestion valable qui justifie une étude plus approfondie.

Le Trust Royal recherche toutefois un environnement de réglementation qui accordera aux sociétés de fiducie des pouvoirs plus larges en matière de prêts commerciaux afin de leur permettre d'accroître leur base actuelle de prêts commerciaux. Nous soumettons que la protection des investisseurs et des déposants est assurée plus directement lorsque les activités de prêts commerciaux peuvent

croître logiquement dans le cadre d'une activité accrue plutôt que par la création de nouveaux véhicules. À cet égard, il nous semble que les institutions fiduciaires (et d'autres non-banques) pourraient se voir attribuer des plafonds plus élevés au poste des prêts commerciaux, à concurrence, disons, de 20 à 25% de l'actif. Nous préconisons l'approche suggérée dans le projet pour consultation publique de la Loi sur les sociétés de prêt et de fiducie de l'Ontario qui propose que les sociétés visées "gagnent" des pouvoirs accrus. Cette approche crée une relation entre la capacité d'une entreprise d'exercer des activités accrues au poste des prêts commerciaux et l'atteinte par cette entreprise de certains niveaux de capital, de ressources humaines et un historique de résultats d'expansion. Le Trust Royal suggère que l'augmentation des pouvoirs des sociétés de fiducie de faire des prêts commerciaux serait davantage compatible avec la réalité commerciale; cette approche satisferait en outre les besoins de toutes les sociétés de fiducie et non seulement celles qui sont reliées à des sociétés de portefeuille financières. En dernier ressort, cette approche fournirait une protection accrue pour le système financier puisque la croissance aurait lieu dans une certaine continuité et serait susceptible d'une administration plus logique. Nous faisons remarquer que le désir du gouvernement de maintenir des régimes de réglementation séparés et unifiés pour les différentes institutions financières se trouvera transformé par le fait que le gouvernement propose de fusionner ses bureaux de réglementation des banques et des sociétés de fiducie, avec le résultat qu'il y aura un seul organisme de réglementation pour ces deux catégories



d'institutions. Étant donné la possibilité d'une approche réglementaire unifiée, nous nous demandons si l'approche du gouvernement de vouloir conserver une réglementation par catégories de fonctions financières (qui justifie les banques de l'Annexe C) sera un facteur aussi critique.

Enfin, il nous semble évident que si les sociétés de fiducie acquièrent des pouvoirs accrus au poste des prêts commerciaux, ces pouvoirs devraient être assortis de contrôles internes efficaces dans les institutions mêmes, afin de maintenir une séparation véritable entre les activités fiduciaires et les activités de prêts commerciaux. Nous croyons que ces contrôles doivent se retrouver dans la "réglementation institutionnelle" et nous avons déjà, dans les présents commentaires, précisé des mécanismes qui, à notre avis, devraient répondre aux préoccupations du gouvernement en matière de contrôle des conflits d'intérêt.

PARTIE IVRÈGLES SUR LES PLACEMENTS DES SOCIÉTÉS DE FIDUCIE ET DES FONDS DE PENSION1. Appréciation globale

Les propositions visant à changer les règles sur les placements sont étendues et détaillées. Les commentaires suivants du Trust Royal traitent des principales questions suscitées par les règles et soulignent les difficultés commerciales auxquelles certaines de ces règles pourront donner lieu.

L'objectif du gouvernement, tel qu'il est énoncé dans les propositions, vise à transformer l'essence des règles d'investissement qui régissent les institutions financières, les faisant passer des règles qualitatives actuelles à une approche quantitative où prime la composition du portefeuille. L'objectif principal est de créer un ensemble de règles plus compatibles avec l'approche générale qu'adoptent les institutions financières dans la gestion de leurs risques. Les anciens tests qualitatifs, destinés à éviter les mauvais placements à risque élevé, ont été remplacées par un nouvel ensemble de principes, notamment l'obligation d'un fiduciaire d'effectuer des placements prudents. Le Trust Royal voit d'un bon oeil cette nouvelle approche globale de l'administrateur prudent dans la gestion des portefeuilles de placement mais croit que l'application du principe demande un degré plus élevé de raffinement dans l'application technique des règles. Le devoir du "placement prudent" est le clé de voûte d'un nouvel ensemble de règles traitant des pouvoirs de placement de sociétés de fiducie. Toutefois, les sous-règles spécifiques semblent plutôt limiter et miner la règle de l'administrateur prudent.

## 2. Le devoir fiduciaire de prudence dans les placements

L'adoption proposée d'un test de l'administrateur prudent pour les placements d'une société de fiducie est un pas important dans la réglementation des institutions financières au Canada. Le Trust Royal, de par l'historique de ses opérations, a démontré sa capacité dans la gestion des placements et considère ce changement comme positif. Nous estimons que la règle de l'administrateur prudent dans son extension logique, impose un niveau de conduite plus élevé aux conseillers et aux gestionnaires en placements non réglementés, ce qui nous semble un développement heureux. Ce devoir très important impose un niveau de professionnalisme élevé car, ainsi qu'il est noté dans le supplément technique, il ne s'agit pas uniquement de se conformer à des restrictions juridiques appropriées mais également "à respecter les principes de gestion moderne de l'entreprise et décider de ce qui constitue une stratégie prudente d'investissement". Le devoir de rester conforme à cette norme élevée incombe au conseil d'administration qui est déjà tenu du devoir de fiduciaire d'assurer que les affaires de la société soient administrées d'une façon prudente. Le principal aspect de ce principe vise à reconnaître que l'expérience et le jugement de la direction et du personnel d'une société de fiducie sont primordiaux en matière de pratiques de placement, avec la création d'un devoir correspondant. Il s'ensuit nécessairement que les questions telles que la diversification et la répartition des placements et d'autres facteurs importants doivent en conséquence être englobés dans la règle de l'administrateur prudent. Certaines



des règles proposées ont l'effet de réduire la portée du bon jugement et de la discrétion de la personne qui effectue les placements, de sorte qu'il sera extrêmement difficile pour les sociétés de fiducie d'adhérer intégralement aux normes des placements prudents. Le Trust Royal croit qu'une considération essentielle dans l'établissement d'une norme d'administrateur prudent devrait en conséquence être l'établissement d'un ensemble de règles détaillées qui complémentent la norme de l'administrateur prudent plutôt que d'en restreindre la portée.

3. Restrictions sur les placements et règles sur les transactions intéressées

Les règles sur les transactions intéressées proposées dans le supplément technique peuvent être considérées comme des restrictions sur les placements puisqu'elles touchent manifestement l'investissement des fonds d'institutions réglementées. Une proposition importante qui se rattache à cette question est celle qui ferait que l'ensemble des avances et des investissements de toutes sortes par une institution financière à un seul particulier, une seule entreprise, une seule société ou à un groupe de personnes affiliées ne peut excéder 20% du capital. Cette règle rigoureuse s'applique à l'institution elle-même et ses filiales et sociétés auxquelles elle peut être affiliée par le truchement d'une société de portefeuille financière. En termes commerciaux, cette règle causerait des difficultés inhérentes dans l'administration des placements et à l'égard de l'accès aux renseignements sur les entreprises faisant l'objet d'un financement. De plus, étant donné l'étroitesse relative des marchés des capitaux au Canada et le

degré élevé d'interrelations entre les participants aux marchés, la règle semblerait limiter indûment les institutions financières dans leur choix de placements.

Une autre règle proposée dans le supplément technique vise à limiter les placements en actions ordinaires à un maximum de 10% et que les avoirs en actions ordinaires des institutions affiliées soient comptés dans l'établissement du maximum. Une préoccupation légitime soutient cette règle, à savoir l'abus éventuel qui pourrait survenir si une institution financière pouvait acquérir le contrôle d'une société dans laquelle elle avait placé. Toutefois, le Trust Royal est d'avis que cette interdiction est trop globale. La limite inférieure de 10% des actions comportant droit de vote (plutôt que 30%), combinée avec le traitement globalisant d'un groupe entier de sociétés affiliées, érige un obstacle à des initiatives de placement prudentes et appropriées alors que l'obligation de surveiller l'ensemble des placements d'un groupe semblerait impossible à atteindre sur le plan administratif.

#### 4. Prêts commerciaux

Le supplément technique propose une définition des prêts commerciaux et ceux-ci, une fois définis, seraient limités à 5% de l'actif global d'une société de fiducie. Nous reconnaissons que les pouvoirs de placement proposés sont fondés sur la prémisse que les prêts commerciaux seraient effectués par l'entremise d'une banque de l'Annexe C. À la lumière du point de vue que nous avons déjà exprimé sur ce sujet, il nous semble utile de réclamer des

nouvelles règles de placement accordant des pouvoirs plus étendus pour les sociétés de fiducie au chapitre des prêts commerciaux. À cet égard, le Trust Royal croit qu'une expansion raisonnable des pouvoirs en matière de prêts commerciaux ferait en sorte que ceux-ci puissent occuper 20 à 25% de l'actif. De plus, nous proposons des seuils de placement plus élevés pour les prêts à la consommation. Le supplément technique indique que les prêts à la consommation ne constituent pas une menace à la solvabilité d'une institution et nous suggérons en conséquence une limite considérablement plus élevée que le plafond de 10% déjà proposé.

La définition proposée d'un prêt commercial dans le supplément technique mérite aussi qu'on s'y arrête. Nous recommandons que la définition d'un prêt commercial soit modifiée pour tenir compte des règles applicables aux sociétés de fiducie au poste de leurs liquidités. Selon la définition actuelle, les dépôts et les avances à des banques seraient englobés dans la définition des prêts commerciaux, avec comme résultat que plusieurs sociétés de fiducie se trouveraient en violation des règles proposées.

##### 5. Révision des règles qualitatives - Immeubles et prêts hypothécaires

En principe, il pourrait être suggéré que l'adoption du test de l'administrateur prudent devrait permettre un assouplissement important de toutes les restrictions détaillées sur les placements. Plutôt, le supplément technique propose un certain nombre de règles détaillées. Alors que nous reconnaissons



le besoin de certaines règles, nous ne croyons pas que la quantité de détails proposée soit compatible avec l'approche de l'administrateur prudent. Le supplément technique propose une définition d'hypothèques de "qualité", qui comprend les suivantes: les hypothèques de premier rang sur les immeubles résidentiels occupés par leur propriétaire qui n'excèdent pas 75% de la valeur sous-jacente ou plus, si l'excédent est assuré et les hypothèques de deuxième rang ou de rang inférieur sur des résidences de cette catégorie qui sont intégralement assurées. La définition proposée pour les hypothèques de qualité, dans la mesure où elle s'applique aux hypothèques de deuxième rang, est trop restrictive. Si la combinaison des hypothèques de premier et de deuxième rangs totalisent 75% ou moins de la valeur sous-jacente, l'hypothèque de deuxième rang devrait être également considérée comme prêt de qualité.

Les nouvelles limites qualitatives imposées sur les placements en immeubles sont également problématiques. Les placements immobiliers sont répartis en deux catégories, ceux qui sont productifs de revenu et ceux qui ne sont pas productifs de revenu. Les immeubles qui ne sont pas productifs de revenu seraient définis comme étant des immeubles qui ne produisent pas des rentrées de fonds correspondant à au moins 50% du rendement des obligations à long terme du gouvernement du Canada. Ce point de vue peut ne pas tenir compte des conditions du marché: par exemple, un immeuble peut comprendre des baux qui seront renouvelés à brève échéance pour le double des loyers et le prix d'un tel immeuble tiendrait

compte de ce facteur. Un tel immeuble peut en conséquence être tout à fait valable et devrait être traité comme immeuble produisant un revenu. Toutefois, la règle proposée imposerait des limites indues sur un placement autrement raisonnable et approprié. Il est en conséquence suggéré que toutes nouvelles règles qualitatives qui pourraient s'appliquer aux immeubles et aux prêts hypothécaires soient revues à la lumière de l'objectif global de permettre des placements d'un "administrateur prudent".

#### 6. Réglementation des fonds de pension

Selon les propositions, les portefeuilles de fonds de pension devraient être investis d'une manière prudente appropriée aux règles et objectifs de chaque fonds de pension en particulier. Cette approche est empruntée de la loi américaine dite "Employee Retirement Income Security Act (1974)" et remplace les règles qualitatives actuelles. Alors que le Trust Royal juge que l'approche d'un "portefeuille prudent" est une mesure importante, nous insistons sur le fait que tout ensemble de règles devrait tenir compte des méthodes utilisées actuellement dans la gestion des fonds de pension. Le langage employé dans le supplément technique peut, à cet égard, être modifié sous un aspect important. En effet, les propositions énoncent (à la page 65) que:

"les fiduciaires du régime seraient tenus d'établir des critères précis de placement, en conformité avec ces règles et objectifs et avec le devoir de prudence - critère que les gestionnaires des fonds seraient ensuite tenus d'observer".

Dans la réalité, ce n'est que dans moins de 25% des fonds de pension que les fiduciaires du fonds assument effectivement ce rôle; plutôt, l'administrateur d'un fonds de pension est habituellement un comité de la haute direction de l'employeur. Donc, la formulation actuelle de cette règle devra être modifiée pour tenir compte du rôle que les fiduciaires préfèrent habituellement jouer.

Le Trust Royal est aussi d'avis que les propositions peuvent limiter indûment le champ d'action des fiduciaires en préservant plusieurs règles quantitatives pour le placement des fonds de pension. Cette approche est donc incompatible, selon nous, avec la philosophie de base proposée par le gouvernement, à savoir le placement prudent, comme étant l'un des principaux objectifs de stratégies de placement mises en oeuvre par les institutions financières non bancaires et les fonds de pension régis par le fédéral. La diversification est toujours, selon nous, un élément essentiel d'un placement prudent et en conséquence il ne devrait pas y avoir nécessité de réglementer le tout avec des règles spécifiques restrictives.

De plus, plusieurs règles précises proposées pour les fonds de pension fonctionneraient d'une manière incompatible avec la règle de base pour les placements prudents. Par exemple, la règle proposée qui diminuerait le niveau d'investissement global dans les titres d'une seule entreprise ou groupe du niveau actuel de 10% de l'actif du fonds à seulement 5%: cette règle obligerait



un fonds de pension à se diversifier pour devenir porteur des titres de 20 entreprises plutôt que de 10 entreprises, nonobstant le fait que le portefeuille du fonds de pension peut être tout à fait valable à la lumière des objectifs de placement du fonds. Cette règle limiterait la capacité de certains fonds de pension indexés d'investir dans d'importantes sociétés canadiennes et aurait l'effet de détourner des fonds des titres d'importantes sociétés au capital très répandu qui traditionnellement étaient détenus par des fonds de pension, vers des sociétés moins bien établies.

Une autre règle limiterait le placement en immeubles et en biens de ressources à un total global de 25% de l'actif. On peut critiquer cette règle pour la même raison, étant donné qu'il peut être tout à fait prudent pour un fonds de pension d'investir dans certains biens immobiliers au-delà de la limite de 25%.

Une troisième restriction imposerait une limite de 10% sur les titres comportant droit de vote d'une seule société qui pourraient être détenus par un fonds de pension. Comme question pratique, cette règle semblerait limiter la capacité des fonds de pension d'être porteurs de biens indirectement par des techniques reconnues comme les "sociétés de ressources à l'intention des fonds de pension" et des "sociétés de placements immobiliers à l'intention des fonds de pension".

Comme dernier commentaire, nous signalons que les règles proposées pour les placements et celles visant les fonds de pension désignent uniquement des grandes catégories de placement. Le Trust Royal est d'avis (et cherche confirmation sur ce point) que l'ensemble des restrictions comprises dans les propositions constituerait une liste exhaustive et que des placements dans une gamme très étendue de produits financiers seraient permis. Cet élément des pouvoirs de placement en est un qui est très important, puisque les sociétés de fiducie, avec leurs pouvoirs d'une personne physique, dans un environnement de test de l'administrateur prudent, auront une capacité nouvelle pour étendre la portée de leurs activités en placement.

PARTIE VCOMMENTAIRES GÉNÉRAUX1. Le système de supervisiona) Propriété, fusions et transferts importants d'actions

Comme nous l'avons indiqué plus tôt dans ces commentaires, le Trust Royal adopte vis-à-vis de la réglementation des institutions financières, une approche fondée sur deux concepts fondamentaux. Le premier demande l'application de normes élevées de compétence et de probité aux personnes qui possèdent et exploitent des institutions financières. Le deuxième est constitué de l'accent que nous mettons sur une série efficace de contrôles internes (la "réglementation institutionnelle") pour traiter d'éventuels cas de transactions intéressées et de conflits d'intérêts.

Nous avons décrit avec beaucoup de détails nos pratiques concernant la réglementation institutionnelle et il nous fait plaisir de noter que le supplément technique, compatible avec notre propre approche, propose des normes beaucoup plus globales à l'égard des personnes qui possèdent et exploitent une institution financière. Nous sommes tout à fait heureux de ces propositions et croyons que celles-ci, plus que tout autre aspect du système de réglementation, assureront une protection valable pour les déposants et les investisseurs.

À notre avis, les propositions devraient indiquer clairement que l'émission, le transfert ou le renouvellement du permis d'une institution devrait être tout à fait discrétionnaire.



De plus, nous croyons que les critères appliqués pour l'émission, le transfert ou le renouvellement de permis ne devraient pas être fondés uniquement sur un ensemble de tests objectifs mais plutôt que des normes de compétence et de probité pourront convenablement être appliquées et contiendront un élément subjectif influant sur l'exercice de la discrétion de l'organisme de réglementation.

b) Société d'assurance-dépôts du Canada

Le Trust Royal a déjà exprimé clairement son point de vue sur l'utilité de revoir le système d'assurance-dépôts du Canada et la nécessité de normes de probité et de compétence qui seraient appliquées à ceux qui désireraient exploiter des institutions financières. Notre point de vue sur le sujet de l'assurance-dépôts se trouve déjà présenté intégralement dans un mémoire soumis par l'Association des compagnies de fiducie du Canada au Ministre d'État (Finances), suite aux recommandations du Comité Wyman. Nous désirons toutefois noter que même si nous souscrivons à tout ce qui était convenu dans ce mémoire, nous ne partageons pas le point de vue de l'association de notre industrie sur le sujet de la co-assurance. À cet égard, le Trust Royal appuie fermement la co-assurance des déposants. Le Trust Royal a adopté cette position dans la croyance qu'une certaine discipline doit être instaurée dans le marché des déposants. Le Trust Royal exprime cet avis en raison de l'absence de ce que nous considérons être des contrôles appropriés tant au niveau provincial qu'au fédéral, à l'égard de ceux qui désirent posséder et exploiter des institutions financières. Aussi longtemps

que le système de réglementation n'est pas en mesure de contrôler intégralement la propriété de l'industrie, les déposants ne devraient pas être induits en erreur quant à sa solidité financière et devraient, en fait, être requis de prendre en charge une partie de l'évaluation des risques qui sont présentés par les diverses institutions financières. En conséquence, nous voyons d'un bon oeil les propositions du gouvernement fédéral visant à établir des normes plus élevées pour l'entrée dans l'industrie et croyons que cette mesure complémentera de façon utile l'essence des recommandations du rapport du Comité Wyman sur la réforme de l'assurance-dépôts.

## 2. Mise à jour des lois - le rôle des administrateurs

De pair avec le point de vue que nous avons sur le rôle du conseil d'administration dans nos propres activités, nous appuyons les mesures contenues dans le supplément technique visant à donner aux administrateurs un rôle et des devoirs accrus, sous une seule réserve.

Cette réserve concerne le concept de la responsabilité pour un groupe de sociétés. À cet égard, nous croyons que ce concept va au-delà de ce qu'il est raisonnable de demander d'un administrateur: celui-ci devrait pouvoir exercer dans des limites raisonnables son devoir de s'informer et il nous semble déraisonnable d'imposer à un administrateur une responsabilité sur une base de groupe.

### 3. Définition du capital

Le supplément technique soulève l'importante question de fixer une distinction appropriée entre le vrai capital et la dette. Le supplément technique indique qu'une fois trouvée une définition appropriée, il y aurait une période de transition pour permettre aux intervenants de s'y conformer. Nous soulignons le besoin de consultation sur cette question et l'effet dramatique que pourrait avoir un geste trop prompt sur la cote de crédit et la valeur de l'actif des diverses institutions financières. Nous rappelons aussi la caractéristique de long terme des titres d'entreprises que l'on pourrait croire, à première vue, ne pas faire partie du capital permanent. En conséquence, il nous semble impératif que toute période de transition fixée le soit à la lumière du marché pour les divers types de valeurs mobilières d'entreprises de même que de la longévité de ces titres, ceux-ci pouvant être sérieusement touchés par une redéfinition du capital.

### 4. La nature d'un dépôt

Nous notons l'intention du gouvernement d'étudier la possibilité de traiter les relations des sociétés de fiducie avec leurs clients au poste des dépôts comme des relations de débiteur-créancier, s'éloignant donc du concept d'un dépôt en fidéicommiss garanti. Il nous semble essentiel de coordonner les initiatives à ce titre aux niveaux des compétences fédérales et provinciales. Fixer la nature d'un dépôt auprès d'une société de fiducie touche à plusieurs aspects des activités des institutions fiduciaires et semble particulièrement pertinent à la question



de la fusion des institutions provinciales et fédérales et à la possibilité de convertir des institutions fiduciaires en institutions bancaires.

CONCLUSION

Le Trust Royal, comme membre d'un groupe de sociétés d'envergure mondiale, croit que le concept de la société de portefeuille financière pourra procurer d'énormes avantages à l'industrie des services financiers au pays. Nous sommes tout à fait satisfaits des propositions du gouvernement visant à parrainer ce concept et à promouvoir une disponibilité accrue de services financiers au travers de réseaux d'institutions financières.

Nous rappelons toutefois notre avis que dans le processus de réglementation renouvelée, les questions de transactions intéressées et de conflits d'intérêts, malgré leur importance, sont accessoires à la question plus vaste, qui est celle de moderniser l'industrie des services financiers au Canada. Nous rejetons en conséquence l'idée d'une interdiction absolue sur les transactions intéressées, avec la conviction qu'un ensemble judicieux d'autoréglementation institutionnelle, assortie à des contrôles des plus serrés sur la propriété des institutions financières, constitue la clé d'une réglementation efficace et de la croissance du système financier canadien.

\* \* \* \* \*

Trustco Royal Limitée

Le 15 août 1985

ANNEXE "A"COMITÉ RESPONSABLE DU CODE DE DÉONTOLOGIE

PRINCIPES DIRECTEURS POUR L'IDENTIFICATION  
D'ACTIVITÉS COMMERCIALES SIGNIFICATIVES IMPLIQUANT  
DES CONFLITS D'INTÉRÊTS IMPORTANTS ET LE FONCTIONNEMENT  
DU COMITÉ RESPONSABLE DU CODE DE DÉONTOLOGIE À CET ÉGARD

## 1. INTRODUCTION

Le Règlement no 2 de la Société prévoit l'établissement d'un comité du conseil d'administration connu sous le nom de "Comité responsable du Code de déontologie" (le "comité") et charge le comité de s'occuper d'un certain nombre de questions se rapportant en général à l'éthique commerciale et aux conflits d'intérêts qui concernent les employés, administrateurs et actionnaires de la Société. Plus précisément, le Règlement no 2 prescrit que le comité a l'autorité et le devoir d'examiner et d'approuver tous les placements, prêts ou autres activités commerciales significatives de la Société ou de ses filiales qui ne comportent pas une importante participation minoritaire, qui sont proposés et qui peuvent donner lieu à un conflit d'intérêts important.

Selon son mandat, le comité a préparé et approuvé un code de déontologie, lequel a été approuvé par le conseil d'administration le 31 janvier 1985. De plus, la direction de la Société a préparé un code de conduite et d'éthique à l'intention des employés, qui met en oeuvre les principes énoncés dans le code de déontologie.

Le comité établit par les présents principes directeurs (les "principes directeurs") pour assister la direction de la



Société ou de toute filiale de la Société à laquelle les présents principes directeurs s'appliquent en raison d'une mesure adoptée par son propre conseil d'administration, en décidant si un prêt, un placement ou une activité commerciale proposée devrait faire l'objet d'un renvoi au comité comme partie intégrante de la procédure d'approbation interne. Ainsi qu'il est stipulé au Règlement no 2 de la Société, une fois qu'une question a été soumise au comité, le comité doit décider s'il doit approuver ou non la question en cause.

Les principes directeurs trouvent leur fondement dans les règles sur les conflits d'intérêts applicables aux sociétés de fiducie qui offrent des services fiduciaires, aux termes tant du droit statutaire que du droit civil d'application générale. Ces règles s'appliquent à la Compagnie Trust Royal (régie par la Loi sur les compagnies de fiducie du Québec) et à Royal Trust Corporation of Canada (régie par la Loi sur les compagnies de fidéicommiss du Canada). Ces principes directeurs ne doivent pas être interprétés par ces sociétés comme divergents des règles juridiques qui s'appliquent à leurs activités fiduciaires. En même temps, les principes ne doivent pas être interprétés comme imposant à la Société les devoirs juridiques d'un fiduciaire à l'égard d'activités qui ne relèvent pas de son rôle de fiduciaire. Le comité traitera de questions qui sont en dehors du domaine fiduciaire en fonction des principes du droit corporatif et commercial applicables à la Société et ses activités non fiduciaires.

Le comité a l'intention de revoir périodiquement les principes directeurs à la lumière de l'expérience acquise dans leur administration et pour tenir compte de changements dans les lois et pratiques applicables.

Les principes directeurs s'appliquent aux activités de la Société et seront rendus applicables aux activités des principales filiales de la Société et de leurs filiales qui ne comportent pas des participations minoritaires importantes.

## 11. ADMINISTRATION DES PRINCIPES DIRECTEURS

Le secrétaire de la Société doit voir à développer des procédures administratives appropriées pour permettre aux chefs sectoriels d'assumer la responsabilité et de voir à ce que leurs secteurs respectifs soient conformes aux principes directeurs. De plus, il est nécessaire pour certaines personnes de rendre compte de leurs activités, comme suit:

### 1. Comité des placements

Le comité des placements doit, selon son mandat, soumettre certaines catégories de transactions au comité. Puisque le comité des placements examine les importantes décisions en matière de placements et de politiques de placements relativement aux fonds propres, aux fonds garantis et aux fonds des clients, il est prévu que le comité des placements deviendra une source importante de renvois au présent comité.

### 2. Divulgaration par les administrateurs

Toute divulgation d'un conflit d'intérêts faite à la Société par un administrateur ou un dirigeant (aux termes d'une loi d'application ou autrement) à l'égard de questions étudiées au conseil, fera l'objet d'un rapport au comité. Sous cet aspect, l'administrateur ou le dirigeant concerné doit voir à assurer que ce rapport soit fait ou qu'un exemplaire en soit adressé au secrétaire de la Société, qui, en retour, devra en prendre note et expédier ce rapport au comité.

### 3. Personnes affiliées

Pour permettre à la direction et au comité de mettre en application les principes directeurs, une liste sera créée et mise à jour de façon continue portant sur les personnes, entreprises et sociétés ayant des relations importantes avec la Société ou l'un de ses administrateurs, le tout avec l'approbation du comité. Cette liste (la "liste des personnes affiliées") sera fondée sur l'hypothèse qu'une transaction impliquant la Société et toute personne, entreprise ou société dont le nom apparaît dans la liste, mérite une attention spéciale par la direction afin de déterminer si cette transaction doit ou non être soumise au comité.

### 4. Vérificateurs

Les vérificateurs de la Société (internes et externes) seront requis d'identifier et signaler au comité toutes transactions avec des parties affiliées notées en conformité des pratiques comptables et des normes de vérification généralement acceptées. A cet égard, les vérificateurs seront informés de l'existence des principes directeurs et de la liste des personnes affiliées.

### 5. Le chef du contentieux

Le chef du contentieux sera le secrétaire du comité et il aura la responsabilité générale d'aviser le comité et de lui venir en aide. En particulier, le chef du contentieux devra aider le comité et le secrétaire de la Société à formuler les procédures appropriées pour les personnes qui doivent rendre compte ou pour formuler la liste des personnes affiliées. Le comité peut à l'occasion retenir les services de conseillers juridiques externes indépendants.



6. Code de déontologie et  
Code de conduite et d'éthique

Les questions de politique soulevées par le code de déontologie ou le code de conduite et d'éthique doivent être signalées au comité par le premier vice-président de la Société responsable des ressources humaines. De plus, le comité peut demander à l'ombudsman de la Société des renseignements au sujet des questions de politique dont traite l'ombudsman et touchant les sujets décrits dans le code de déontologie et dans le code de conduite et d'éthique.

7. Activités de Trilon

Les principes directeurs s'appliquent non seulement aux prêts et placements proposés mais également aux activités commerciales. Les activités commerciales qui sont actuellement considérées par le comité comme étant les plus susceptibles de demander un examen périodique du point de vue des conflits d'intérêts sont celles où la Société et un ou plusieurs membres du groupe Trilon s'impliquent conjointement dans une activité commerciale. Des exemples seraient les suivants:

1. L'échange de biens ou services, y compris les services de gestion tels l'informatique et le traitement de données en temps partagé.
2. La vente par une société des produits de l'autre et vice-versa ou la vente conjointe de produits.
3. Des accords pour le partage d'honoraires.
4. Des activités conjointes de marketing ou autres.
5. Des transactions sans frais ou honoraires.

Même si ces activités commerciales conjointes devraient normalement être à l'avantage de la Société, il faut se rappeler qu'elles ne doivent avoir lieu qu'à l'intérieur des règles ou des plans globaux approuvés par le comité.

### 111. CONFLITS D'INTÉRÊTS

Les conflits d'intérêts peuvent survenir à l'occasion de prêts ou de placements proposés ou à l'occasion d'activités commerciales importantes proposées. Le texte qui suit contient les principes statutaires régissant les conflits d'intérêts applicables aux sociétés de fiducie, lesquelles règles peuvent dans certains cas provenir du droit civil général applicable aux fiduciaires. Une transaction comportant tout élément de conflit d'intérêts identifié à la lumière de ces principes devrait être soumise au comité comme partie intégrante de la procédure d'approbation interne lorsque le conflit d'intérêts est important et que la transaction est significative. Toutefois, la décision de ne pas soumettre une question au comité pour le motif qu'elle n'est ni importante ni significative ne devrait être prise que par la haute direction avec l'avis du chef du contentieux.

#### 1. Règles statutaires sur les conflits d'intérêts

La Loi sur les compagnies de fidéicommiss (Canada) interdit à une société de fiducie régie par elle de faire les choses suivantes:

- (a) investir ses propres fonds ou des fonds en fidéicommiss garantis sous forme de prêts à
  - i) un administrateur ou dirigeant de la société de fiducie ou à un conjoint ou enfant d'un tel administrateur ou dirigeant, ou
  - ii) un particulier, son conjoint ou ses enfants âgés

de moins de vingt-et-un (21) ans si l'un d'entre eux, ou la totalité d'entre eux comme groupe, constitue un actionnaire important de la société de fiducie; ou

- (b) prêter des fonds en fidéicommis à un administrateur ou dirigeant de la société de fiducie ou au conjoint ou enfant d'un tel administrateur ou dirigeant ou à une société dont plus de la moitié du capital-actions est possédé par l'administrateur ou le dirigeant de la société de fiducie ou un conjoint ou enfant d'un tel administrateur ou dirigeant; ou
- (c) investir (sous forme de prêts ou d'achats de participations ou de dette) ses propres fonds ou tous fonds garantis, dans toute entreprise qui est un important actionnaire de la société de fiducie ou est une entreprise dans laquelle:
  - i) un administrateur ou dirigeant de la société de fiducie ou un conjoint ou enfant de cet administrateur ou dirigeant possède une participation d'importance;
  - ii) un particulier qui est un important actionnaire de la société de fiducie possède une participation importante;
  - iii) une entreprise qui est un important actionnaire de la société de fiducie possède une participation importante, ou
  - iv) un groupe formé exclusivement d'un administrateur ou d'un dirigeant de la société de fiducie ou d'un conjoint ou enfant de cet administrateur ou dirigeant, possède une participation importante.



Une participation importante dans une entreprise signifie en général, dans le cas d'une personne, que plus de dix pour cent (10%) des actions en circulation de l'entreprise sont possédées par cette personne ou, dans le cas d'un groupe, plus de cinquante pour cent (50%) des actions en circulation de l'entreprise sont possédées par le groupe. Une personne ou un groupe est un actionnaire important d'une entreprise si la personne ou le groupe possède, directement ou indirectement, des actions participantes de l'entreprise comportant plus de dix pour cent (10%) des droits de vote se rattachant à l'ensemble des actions en circulation de la société.

## 2. Principes relatifs aux conflits d'intérêts dans le droit civil général

Certains principes traitant des conflits d'intérêts et des fiduciaires se trouvent également dans le droit civil général. Ces principes peuvent de manière générale être résumés comme suit:

- i) Un conflit d'intérêts existe lorsque les intérêts propres du fiduciaire sont en conflit ou peuvent éventuellement être en conflit avec ses devoirs envers les tiers. Pour qu'il existe un conflit d'intérêts, il n'est pas nécessaire que le fiduciaire ait déjà effectué un choix qui a favorisé son intérêt par rapport à son devoir envers les tiers. Plutôt, le fait que le fiduciaire se soit mis dans une position où il devra éventuellement effectuer un choix entre son propre intérêt et les intérêts des tiers envers qui il a un devoir de fiduciaire, constitue en soi un conflit d'intérêts. Lorsqu'un conflit d'intérêts existe, la transaction donnant lieu au conflit est annulable même si aucune perte n'est survenue et aucun

dommage n'a été subi. Si, de fait une perte est survenue ou des dommages ont été subis, un fiduciaire sera redevable de la perte ou des dommages. De plus, si le fiduciaire se met en position où son propre intérêt pourrait être en conflit avec son devoir et gagne pour lui-même un profit ou un gain en raison de cette situation, le fiduciaire devra alors rendre compte du profit ou du gain à ceux envers qui il était redevable du devoir.

- ii) Si le fiduciaire participe à une transaction qui peut être favorable à ses propres intérêts et contraire à ceux de ses clients, à savoir les bénéficiaires d'une fiducie, il importe peu que le fiduciaire agisse de bonne foi. La bonne foi ne justifie pas une violation par le fiduciaire de ses devoirs à ce titre.
- iii) Il importe peu que le profit qui est gagné par un fiduciaire dans le contexte d'une situation de conflit d'intérêts n'aurait pu être gagné directement par le client. Le fiduciaire doit en rendre compte quand même.
- iv) Un conflit d'intérêts survient lorsqu'un fiduciaire traite avec une entreprise dans laquelle le fiduciaire possède une "participation importante". En déterminant ce qu'est une "participation importante", il faut tenir compte tant des intérêts financiers que non financiers du fiduciaire dans l'entreprise visée.

#### IV. IMPORTANCE DES TRANSACTIONS OU DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Le Règlement no 2 de la Société exige que le comité examine seulement les transactions significatives qui peuvent

donner lieu à un conflit d'intérêts important. La réserve voulant que seul un conflit d'intérêts important doive être examiné par le comité a été ajoutée au Règlement no 2 pour des motifs d'efficacité commerciale, cette efficacité pouvant être obtenue dans les cas appropriés, comme question de pratique, sans compromettre les normes d'éthique. En fait, même en ce qui concerne un fiduciaire, les tribunaux ont retenu que dans certains cas, un conflit d'intérêts peut être si peu important (c'est-à-dire que son intérêt dans le conflit peut être si minime) qu'il est possible, en pratique, de ne pas tenir compte du conflit pour le motif que celui-ci ne pourrait être considéré comme ayant un effet sur le jugement exercé par le fiduciaire. Toutefois, il s'agit là d'une décision surtout subjective. En conséquence, il ne faudrait pas décider de ne pas soumettre une transaction à l'examen du comité pour le motif de sa non importance sauf par décision de la haute direction prise avec l'avis du chef du contentieux.

## V. TRANSACTIONS SIGNIFICATIVES

Le Règlement no 2 prescrit que pour qu'une transaction doive être soumise au comité, elle doit impliquer un conflit d'intérêts important et doit également être elle-même significative. Le caractère "significatif" d'une transaction doit être évalué tant du point de vue de la Société que du point de vue de l'autre partie à la transaction. Ceci est vrai parce qu'en raison de la taille de la Société, une transaction qui peut apparaître relativement peu significative du point de vue de la Société peut prendre une autre allure par rapport à son importance ou son caractère significatif pour les autres parties. De même, en évaluant le caractère significatif d'une transaction donnée, le comité doit examiner les transactions pour s'assurer qu'il n'y a ni partage ni scission de la transaction en plusieurs composantes afin qu'elles ne soient pas "significatives". A



cette fin, les niveaux minimums mentionnés ci-dessous sont décrits comme des montants globaux.

En évaluant le caractère significatif d'une transaction du point de vue de la Société, le comité a décidé que les prêts ou les placements qui totalisent plus de deux pour cent (2%) de l'actif net de la Société se doivent d'être considérés comme significatifs. Ces placements ou prêts concerneraient les secteurs suivants:

- Services financiers personnels/prêts hypothécaires
- Services aux sociétés/prêts hypothécaires
- Crédits aux entreprises et gouvernements
- Fonds garantis/placements locatifs
- Fonds garantis/placements en titres participants
- Placements dans le domaine de l'énergie
- Placements en titres participants effectués avec l'avoir propre
- Fonds de clients
- Placements immobiliers/Builders' Capital

En déterminant le caractère "significatif" du point de vue des autres parties à une transaction, il est recommandé que les prêts personnels garantis totalisant 1 million \$ ou plus, les prêts personnels non garantis totalisant 150 000 \$ ou plus et les prêts comportant hypothèque accessoire totalisant 500 000 mille \$ ou plus soient considérés comme significatifs. Les prêts de ces montants correspondent au niveau d'autorité du vice-président directeur, services financiers personnels. En ce qui concerne les crédits aux entreprises ou les placements dans ceux-ci, tout placement qui ferait en sorte que la Société possède une participation de plus de dix pour cent (10%) dans une entreprise ou société ou qui ferait que la société soit

le porteur de plus de dix pour cent (10%) de la dette de l'entreprise ou de la société ou qui dans l'un ou l'autre cas n'est pas conforme aux critères d'admissibilité pour les placements des sociétés de fiducie en vertu de la Loi sur les compagnies de fidéicommiss (Canada) devrait être considéré comme significatif.

Principes directeurs établis par  
le Comité responsable du Code  
de déontologie le 14 février 1985.

ANNEXE "B"**RÈGLEMENT NO 2**

Règlement créant un comité du conseil d'administration  
responsable du code de déontologie

(a) Création du comité

Un comité du conseil d'administration de la Société est créé, sous le nom de "Comité responsable du Code de déontologie". Le Comité responsable du Code de déontologie (le "comité") est formé d'au moins cinq (5) administrateurs, dont la majorité sont résidents du Canada. Tous les membres du comité doivent être des administrateurs indépendants.

(b) Code de déontologie

Le comité doit préparer ou faire préparer, sous sa surveillance, en vue d'approbation par le conseil d'administration de la Société, un Code de déontologie pour la Société, et, une fois celui-ci adopté, doit surveiller sa mise en application. Le comité peut à l'occasion proposer des modifications au Code de déontologie et les soumettre à l'approbation du conseil d'administration de la Société.

(c) Règles d'éthique; conflits d'intérêts;  
principes directeurs

Le comité examine l'éthique commerciale et les conflits d'intérêts applicables aux employés, administrateurs et actionnaires.

Tous les placements ou prêts significatifs proposé ou autres activités commerciales significatives de la Société ou de ses filiales qui ne comportent pas de participations minoritaires importantes, qui peuvent donner lieu à un conflit d'intérêts important, doivent être approuvés par le comité.

Le comité fixe des principes directeurs, qui peuvent être modifiés périodiquement par le comité lui-même, en vue de déterminer si un prêt ou placement proposé ou autre activité commerciale est significatif ou si celui-ci donne



lieu à un conflit d'intérêts qui est important. Les principes directeurs ainsi établis en vue de fixer quand un placement, un prêt ou une activité commerciale est significatif ou si celui-ci donne lieu à un conflit d'intérêts importants, sont concluants à toutes les fins de la présente.

(d) Examen par le conseil d'administration

Toutes les décisions, déterminations et tous les principes directeurs faits ou établis par le comité selon la clause (c) de la présente peuvent être révisés et modifiés par le conseil d'administration de la Société à condition qu'aucun administrateur de la Société qui ne serait pas à cette époque admissible à être membre du comité en raison des critères d'indépendance établis pour déterminer l'admissibilité à être membre du comité, ne doit participer à une décision qui se rapporte à la révision ou à la modification en cause. Un membre du conseil d'administration qui n'est pas admissible à participer ainsi doit se retirer de l'assemblée du conseil d'administration de la Société pendant que la question est sous étude.

(e) Élection

Les membres du comité sont élus par le conseil d'administration de la Société à sa réunion immédiatement après l'assemblée annuelle des actionnaires et aussi périodiquement, selon ce que le conseil d'administration de la Société juge approprié.

(f) Rapports

Le comité fait des rapports périodiques au conseil d'administration de la Société.

(g) Président et secrétaire du comité

Le président du comité est nommé par le conseil d'administration de la Société. En l'absence du président, les membres présents à une réunion choisissent l'un d'entre eux pour agir comme président de la réunion. Le comité désigne un secrétaire qui tient les procès-verbaux de toutes les réunions du comité et accomplit les autres tâches que le comité ou le président lui attribuent de temps à autre.

(h) Réunions

Le comité doit tenir des réunions périodiques et à tout événement au moins une fois l'an à l'endroit et à la date fixés par le comité. Le comité peut se réunir en tout temps sur convocation par le président ou, en son absence, sur convocation par deux membres du comité.

(i) Vote à la majorité

Les questions sont décidées par le comité à la majorité des voix.

(j) Quorum

Une majorité des membres du comité en constitue le quorum et nonobstant toute vacance au comité, un quorum de celui-ci peut exercer tous les pouvoirs du comité.

(k) Procédures à l'intention des administrateurs intéressés dans des placements ou des prêts

Un membre du comité doit divulguer au comité son intérêt et par la suite se retirer de l'assemblée du comité pendant laquelle est discutée toute proposition impliquant une situation où le membre a ou peut avoir un conflit d'intérêts important, y compris toute proposition impliquant un placement ou un prêt d'argent ou autres opérations ou activités de placements auprès de (i) ce membre, ou de toute personne physique associée à ce membre, ou (ii) toute entreprise (ou une personne affiliée à une telle entreprise ou une entreprise qui est associée ou dans une relation d'association avec cette entreprise ou tout affilié de cet associé ou toute entreprise dans une telle relation d'association) dans laquelle ce membre ou une personne physique qui lui est associée est un important actionnaire ou un administrateur (autre que les filiales ou les sociétés affiliées de la société), à la condition toutefois que si le retrait de ce membre donne lieu à la perte du quorum à une assemblée, le membre ou les membres concernés peuvent demeurer à l'assemblée mais doivent s'abstenir de faire de commentaires ou de voter à l'égard du placement ou du prêt proposé.

(l) Avis de convocation

L'avis de convocation d'une réunion peut être donné par lettre, télex, télégramme ou téléphone au moins douze (12) heures avant l'heure fixée pour la réunion. L'avis d'une assemblée périodique ne doit énoncer que le jour de la semaine ou du mois, de l'endroit et l'heure à laquelle l'assemblée sera tenue et il n'est pas nécessaire de donner avis de chaque telle assemblée. Les membres peuvent renoncer à l'avis de toute assemblée.

(m) Renvois et démissions

Le conseil d'administration de la Société peut en tout temps démettre de ses fonctions un membre du comité, à sa discrétion, et peut accepter la démission de tout membre du comité.

(n) Indépendance

Le mot "indépendant", lorsqu'il est utilisé dans la présente, signifie une personne (a) qui n'est pas dans une relation d'associé par rapport à la société, (b) n'est pas et n'a pas d'associé qui est un dirigeant ou employé de la Société ou de l'une de ses filiales ou sociétés affiliées et (c) n'est pas et n'a aucun associé qui est, un administrateur, dirigeant ou employé de (i) toute entreprise qui est en relation d'association avec la Société, (ii) toute autre entreprise qui est en relation d'association avec la première entreprise sus-mentionnée ou (iii) toute personne affiliée (autre que la Société elle-même et ses filiales et associés) de tous ceux qui précèdent. Dans ce Règlement, les mots "affilié" et "associé" ont le sens qui leur est donné par la Loi sur les valeurs mobilières (Ontario) et la personne ou entreprise est en relation d'association avec une autre entreprise si cette autre entreprise est son associée.

(o) Application du Règlement

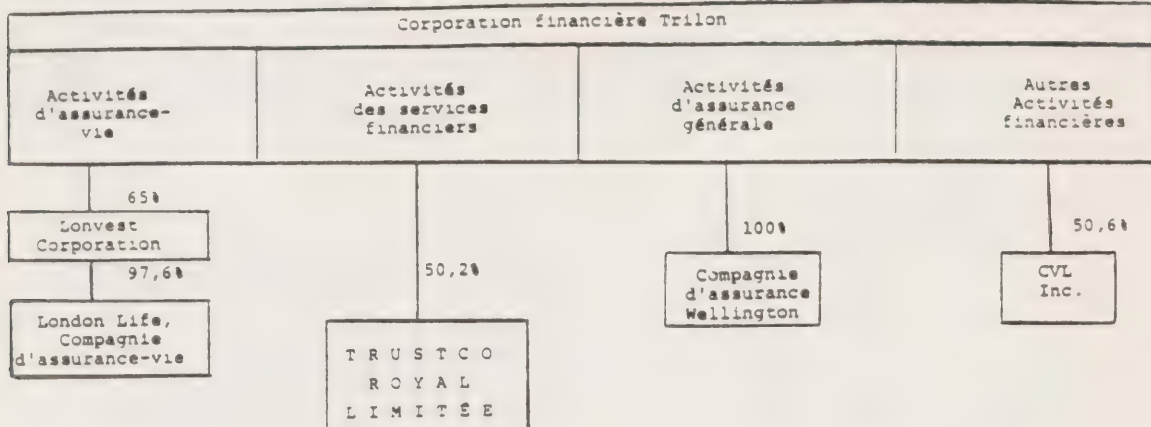
Ce Règlement est destiné à faciliter l'administration des affaires internes de la Société et de ses filiales et toute omission de se conformer à ce Règlement ne saurait rendre nulle ou annulable une mesure qui serait autrement valide et aurait l'effet de lier la Société ou serait susceptible d'être mise en application contre elle.

(p) Modification

Aucune modification ni abrogation de ce Règlement n'est valable à moins d'avoir été confirmée, en plus de toutes les autres approbations requises par la loi, par le vote d'au moins les deux tiers des voix exprimées à une assemblée des actionnaires.



ANNEXE «C»

Activités canadiennes

- Royal Trust Corporation of Canada 100% (Cda)
- Compagnie Trust Royal 100% (Québec)
  - Société d'hypothèques de la Compagnie Trust Royal 99.9% (Québec)
  - Doreal Investments Ltd 100% (Québec)
  - Gestion Dorchester Université Ltée 100% (Québec)
- The Bankers' Trust Company 100% (Québec)
- Société Hypothécaire Trustco Royal 100% (Canada)
- Builders Financial Co. Limited 100% (Canada)
  - Builders Capital Ltd. 100% (Ontario)
  - Western Builders Capital Ltd. 100% (Colombie Britannique)
- Agences Royal Limitée 100% (Canada)
- Société d'énergie Trust Royal 100% (Canada)
- Royal LePage Limitée 50,5% (Ontario)
  - Royal LePage Real Estate Services Limited 100% (Ontario)
  - A.E. LePage (Florida) Inc. 100% (Delaware)
- Canada Systems Group Limited 49% (Canada)

Activités internationales

- The Royal Trust Company of Canada 100% (Angleterre)
- Royal Trust Bank (Jersey) Limited 100% (Jersey)
- The Royal Trust Company of Canada (C.I.) Ltd. 100% (Jersey)
  - The International Royal Trust Company A.G. 100% (Liechtenstein)
- Royal Trust Bank (Ile de Man) 100% (Ile de Man)
- The Royal Trust Company (International) Ltd. 100% (Bahamas)

## APPENDICE "FNCE-85"

FEDERATION OF AUTOMOBILE DEALER ASSOCIATIONS OF CANADA  
SOUSSION AU COMITÉ PERMANENT SUR LES  
FINANCES, LE COMMERCE ET LES AFFAIRES ÉCONOMIQUESLocation de véhicules -Un commerce pour les concessionnaires et non pour les institutions financières

Le but de cette soumission est d'attirer l'attention du Comité sur une question très sérieuse qui intéresse les concessionnaires d'automobiles à travers le Canada en ce qui concerne la possibilité pour les institutions financières d'avoir le droit de s'engager dans le commerce de locations de véhicules. En mots plus simples, nous croyons que les institutions financières devraient s'occuper des affaires de fournir une aide et les services financiers aux citoyens et aux entreprises privées et laisser le domaine de la mise en marché de produits, aux détaillants et aux distributeurs de ces produits. Dans le cas de la location de véhicules, nous croyons que ce commerce peut être le mieux exécuté comme il l'est actuellement, par les concessionnaires d'automobiles accrédités et les compagnies indépendantes de location de voitures.

Qui sommes-nous?

Nous incluons à titre de renseignement un dépliant intitulé "Qui sommes-nous?" qui décrit la FADA et le groupe qu'elle représente. Bref, la Federation of Automobile Dealer Associations of Canada représente quelque 2 800 concessionnaires d'automobiles accrédités, pour les véhicules domestiques et importés au Canada. Nos membres sont des entrepreneurs qui possèdent et administrent leurs entreprises de petites à moyennes, dans pratiquement chaque localité à travers le pays. Nos membres emploient environ 90 000 personnes distinctes et séparées de la main-d'oeuvre des fabricants de véhicules et de pièces. Le concessionnaire et ses employés sont des résidents typiques dans les localités qu'ils desservent. Les locations de véhicules font partie intégrante de leurs affaires et ce domaine grandit à cause de la demande des consommateurs pour ce genre de commerce.

Nous désirons soumettre respectueusement les points suivants en relation aux documents de discussion concernant les institutions financières.

Principe constant avec la situation des banques:

Avec l'appui de tous les partis politiques, le gouvernement en 1980 a jugé approprié de fournir des sauvegardes pour le public consommateur et les concessionnaires de véhicules en face de la pénétration inappropriée par les banques dans le commerce de location de véhicules. Certains membres du comité peuvent se rappeler de la très longue lutte que notre association a faite contre les banques, qui nous a amenés jusqu'à l'adoption de la Loi sur les banques de 1980, parce que les banques, malgré leur déclaration individuelle qu'elles n'étaient pas intéressées à la location de véhicules, avaient indiqué collectivement qu'elles désiraient avoir la liberté de se lancer sur le marché de location de véhicules sur une base sans restriction.

La Loi sur les banques de 1980, tout en permettant aux banques de s'engager dans les affaires bancaires et en particulier la section de location financière, Section 173(1)(j), reconnu que les banques ne devraient pas s'engager en général dans la location de véhicules. La Section 193(1) a restreint les corporations de location parmi les banques de se lancer "dans les contrats de location avec les gens en rapport à tout véhicule moteur ayant un poids de véhicule brut, telle que l'expression

est définie par les règlements, de moins de 21 tonnes métriques". De plus, cette section a reconnu un élément particulier de conflit d'intérêt en exigeant aussi que les corporations de location des banques ne devaient pas "diriger leurs clients ou clients potentiels vers des concessionnaires particuliers dans le domaine de location de véhicule ou de bien à louer". La Loi sur les banques n'est certainement pas parfaite pour fournir une sauvegarde appropriée. Grâce à une ingéniosité subtile, au moins une des banques a continué à contourner ces restrictions. La Banque Royale du Canada par l'entremise de son plan de rachat d'auto a fourni un projet de financement qui constitue un bail dans la plupart de ses aspects. Techniquement, la Banque Royale semble être correcte, d'après la stricte lettre de la Loi sur les banques mais c'est certainement contre l'esprit de cette législation.

À toutes fins pratiques, cependant, la Loi sur les banques a fonctionné effectivement dans l'intérêt du public au cours des cinq dernières années dans le domaine de la location de véhicules. Le Livre vert reconnaît que les banques ont cherché à profiter de leur habileté à s'impliquer dans les activités de location (sous réserve de certaines limitations).

Nous croyons que les mêmes stipulations devraient s'appliquer à toutes les institutions financières au Canada, que ce soit les banques ou tout autre genre d'institutions financières tel que discuté dans le Livre vert. Le commerce de location de véhicules (et la procuration de ce service au public consommateur) n'est pas l'affaire des banques. Ce n'est pas non plus les affaires de toutes autres institutions financières généralement ou spécifiquement. Le Parlement a reconnu ce fait dans le cas des banques et nous soumettons respectueusement qu'il n'existe aucune raison, bonne, valide ou obligatoire que les droits de location de véhicules devraient être étendus à toute institution financière.

Le Livre vert a indiqué que les institutions financières du Canada ont bien servi le marché en mentionnant en même temps que l'attention du public a été orientée vers la réglementation des institutions financières en général à cause du nombre récent d'échecs dans ce domaine.

Nous aimerions suggérer conséquemment que si les institutions reçoivent plus de pouvoirs, que ce soit dans leurs affaires et non pas pour les impliquer elles-mêmes dans des aspects non financiers telle que la location de véhicules.

#### Conflit d'intérêt:

Le Livre vert fait remarquer spécifiquement le désir de prévenir les abus de conflit d'intérêt. Si les institutions financières ont le droit de s'impliquer elles-mêmes dans la location de véhicules, alors il y aura toujours le problème direct et irréconciliable de conflit d'intérêt entre ces institutions financières et leurs clients. Les concessionnaires de véhicules ont des montants importants de capital (dettes et avoir) immobilisés dans leurs concessions (1,6 million de dollars par concession en moyenne) pour fournir les aménagements que le public consommateur demande. Ces aménagements comprennent la présentation et les essais au volant de véhicules neufs et usagés: l'inspection pré-livraison et la préparation des véhicules neufs; la remise en état des véhicules usagés; un aménagement d'échange de



véhicules; des aménagements d'entretien et un approvisionnement de pièces. Les concessionnaires sont intégralement impliqués dans tous les aspects de location de véhicules.

À part du capital requis pour les lieux et l'équipement d'une concession, le concessionnaire en moyenne exige aussi 1,75 million de dollars pour son stock de véhicules et de pièces. Le crédit pour ses stocks est fourni par les banques et les autres institutions financières du Canada. Ce crédit rapporte à ces institutions un excellent taux de rendement avec une excellente garantie. Une partie ou l'ensemble de cette garantie font que les institutions financières auront les détails quant à tous les baux c'est-à-dire les noms, adresse, téléphone du client dont la concession s'occupe de la location, aux particularités quant au modèle loué y compris les options, la date d'échéance du bail, et les renseignements quant à la valeur du crédit et le dossier de paiement du client locataire. Si les institutions financières ont la permission de pénétrer sur le marché de la location de véhicules, il n'existe absolument aucun doute que ces renseignements seront d'une grande valeur pour ces institutions financières pour accaparer les clients.

Nous savons d'après les délibérations concernant la Loi sur les banques en 1980 que les banques ont indiqué qu'en général la politique du siège social interdisait l'emploi de tels renseignements. Cependant, nous sommes au courant qu'au niveau des succursales locales, ce n'est pas une pratique inhabituelle d'examiner les chèques qui proviennent des concessions de sorte que les clients de ces concessions peuvent être contactés pour les persuader de s'engager dans d'autres arrangements financiers.

Il va sans dire que même s'il existe des politiques du siège social interdisant de tels conflits d'intérêt, il y aurait encore l'aspect pratique évident des employés dans les succursales qui céderaient à la tentation. S'il serait difficile pour les banques de surveiller de tels conflits d'intérêt, alors il serait impossible pour le gouvernement d'appliquer effectivement une telle politique. La position du concessionnaire n'est pas enviable car s'il se plaint de conflits d'intérêt, il devient un client difficile et il existe des moyens subtils de traiter avec les clients difficiles.

#### L'importance de la location aux concessionnaires de véhicules:

Tel qu'indiqué ci-dessus, la location de véhicules est un élément très important aux affaires générales des concessionnaires. Ce secteur des affaires a grandi d'un pourcentage très faible de véhicules neufs livrés dans les années 1970 à une portion très importante actuellement. Nous croyons que ce pourcentage continuera de grandir au cours d'un avenir prévisible, alors que les véhicules en location deviennent de plus en plus populaires dans les affaires en général du public consommateur (pour les entreprises et pour les particuliers).

L'emploi du terme de "livraisons de véhicules" devrait être noté. Une location de véhicule est très rapprochée de la vente de véhicules.

Au moment d'écrire cette soumission, la FADA fait un sondage parmi ses membres pour déterminer l'importance de la location dans leurs affaires. Nous avons l'intention d'avoir les résultats du sondage achevés et analysés à temps pour vous présenter ces résultats lorsque nous rencontrerons le Comité le 25 septembre 1985.

Nous comptons comparaître devant le Comité pour élaborer sur cette soumission et pour répondre à toutes les questions que votre Comité peut avoir.

En conclusion, nous soumettons respectueusement que vous recommandiez que les institutions financières canadiennes soient interdites de s'engager dans le commerce de location de véhicules.

/ig  
6/9/85

















*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From Royal Trustco Limited:*

Michael A. Cornelissen, President and Chief Executive Officer.

### *From the Federation of Automobile Dealer Associations of Canada:*

Howard Carter, First Vice-President and Chairman of Government Relations, President, Carter Pontiac Buick Ltd., Burnaby, B.C.;

Jean-Yves Laberge, Member of FADA Government Relations Committee, Vice-President and General Manager of Turpin Pontiac Buick Ltd., Ottawa;

Kenneth R. Graydon, Executive Vice-President;

James M. Farley, Q.C., Counsel, Perry, Farley and Onyschuk, Toronto.

### *De la Trustco Royal Limitée:*

Michael A. Cornelissen, président et chef de la direction.

### *De la «Federation of Automobile Dealer Associations of Canada»:*

Howard Carter, premier vice-président et président des relations avec le gouvernement, président, Carter Pontiac Buick Ltd., Burnaby, C.-B.;

Jean-Yves Laberge, membre du Comité de la FADA chargé des relations avec le gouvernement, vice-président et directeur général, Turpin Pontiac Buick Ltée, Ottawa;

Kenneth R. Graydon, vice-président exécutif;

James M. Farley, c.r., avocat-conseil, Perry, Farley and Onyschuk, Toronto.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 72

Thursday, September 26, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 72

Le jeudi 26 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

# Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

# Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian  
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions  
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985





HOUSE OF COMMONS

Issue No. 72

Thursday, September 26, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 72

Le jeudi 26 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

---

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

**Finance,  
Trade and  
Economic Affairs**

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

**Finances,  
du commerce et des  
questions économiques**

---

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian  
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions  
financières du Canada: Propositions à considérer»

---

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Don Blenkarn

*Vice-Chairman:* Louis Plamondon

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell  
Jim Jepson  
Donald Johnston  
Steven Langdon  
Claude Lanthier  
Nic Leblanc  
George Minaker  
Aideen Nicholson  
Nelson Riis  
Robert Toupin  
Bernard Valcourt  
Norm Warner  
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* Don Blenkarn

*Vice-président:* Louis Plamondon

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux  
Murray Cardiff  
Clément Côté  
Simon de Jong  
Murray Dorin  
Scott Fennell  
Sid Fraleigh  
Alfonzo Gagliano  
Paul Gagnon  
Raymond Garneau  
Charles Hamelin  
Shirley Martin  
Paul McCrossan  
Lorne Nystrom  
Andrew Witer

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 26, 1985  
(100)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:34 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Paul McCrossan, George Minaker and Geoff Wilson.

*Witnesses: From Trilon Financial Corporation:* Allen T. Lambert, Chairman. *From "La Chambre des Notaires du Québec":* Jean Lambert, Chairman; Denyse Fortin, Secretary and Director, Training Development; Julien S. Mackay, Director of the Research and Information Service; Gilles Demers, Member; Jacques Taschereau, Member. *Individual:* Jacques Parizeau.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (See *Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

Allen T. Lambert made a statement and answered questions.

At 10:25 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:28 o'clock a.m., the sitting was resumed.

Jean Lambert made a statement and, with other witnesses from "La Chambre des Notaires du Québec", answered questions.

At 11:10 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:42 o'clock a.m., the sitting was resumed.

Jacques Parizeau made a statement and answered questions.

The Chairman authorized that the briefs presented by Trilon Financial Corporation and "La Chambre des Notaires du Québec" be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (See *Appendices "FNCE-86" and "FNCE-87" respectively*).

## PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 26 SEPTEMBRE 1985  
(100)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 9 h 34, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Paul McCrossan, George Minaker, Geoff Wilson.

*Témoins: De «Trilon Financial Corporation»:* Allen T. Lambert, président. *De La Chambre des notaires du Québec:* Jean Lambert, président; Denyse Fortin, secrétaire, directrice de la formation professionnelle; Julien S. Mackay, directeur de la recherche et de l'information; Gilles Demers, membre; Jacques Taschereau, membre. *A titre personnel:* Jacques Parizeau.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»:* E. Wayne Clendenning. *De la firme «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, actuaire.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985, relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (Voir *Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

Allen T. Lambert fait une déclaration et répond aux questions.

A 10 h 25, le Comité interrompt les travaux.

A 10 h 28, le Comité reprend les travaux.

Jean Lambert fait une déclaration, puis lui-même et les autres témoins de La Chambre des notaires du Québec répondent aux questions.

A 11 h 10, le Comité interrompt les travaux.

A 11 h 42, le Comité reprend les travaux.

Jacques Parizeau fait une déclaration et répond aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par «Trilon Financial Corporation» et La Chambre des notaires du Québec figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (Voir *appendices «FNCE-86» et «FNCE-87» respectivement*).

At 1:05 o'clock p.m., the Committee ajourned to the call of the Chair.

#### AFTERNOON SITTING (101)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 3:37 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Don Blenkarn, Donald Johnston, Claude Lanthier, Aileen Nicholson and Geoff Wilson.

*Alternates present:* Clément Côté, Nic Leblanc and Robert Toupin.

*Witnesses: From E-L Financial Corporation:* Henry N.R. Jackman, Chairman and President. *From General Motors Acceptance Corporation:* Jim Watson, President. *From Sodarcac Inc.:* Robert Parizeau, President and Chief Executive Officer; Pierre Chouinard, Executive Vice-President. *From the Bank of B.C.:* Edgar Kaiser, Jr., Chairman and Chief Executive Officer.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

Henry N.R. Jackman made a statement and answered questions.

Jim Watson made a statement and answered questions.

Robert Parizeau made a statement and, with Pierre Chouinard, answered questions.

Edgar Kaiser made a statement and answered questions.

The Chairman authorized that the briefs submitted by E-L Financial Corporation, General Motors Acceptance Corporation and Sodarcac Inc. be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendices "FNCE-88", "FNCE-89" and "FNCE-90" respectively*).

A 13 h 05, le Comité interrompt les travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

#### SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI (101)

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit, ce jour à 15 h 37, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

*Membres du Comité présents:* Don Blenkarn, Donald Johnston, Claude Lanthier, Aileen Nicholson, Geoff Wilson.

*Substituts présents:* Clément Côté, Nic Leblanc, Robert Toupin.

*Témoins: De la «E-L Financial Corporation»:* Henry N.R. Jackman, président et directeur. *De la «General Motors Acceptance Corporation»:* Jim Watson, président. *De Sodarcac inc.:* Robert Parizeau, président et chef de la direction; Pierre Chouinard, vice-président exécutif. *De la «Bank of B.C.»:* Edgar Kaiser jr., président et chef de la direction.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme «E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.»:* E. Wayne Clendenning. *De la firme «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mercredi 26 juin 1985, relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

Henry N.R. Jackman fait une déclaration et répond aux questions.

Jim Watson fait une déclaration et répond aux questions.

Robert Parizeau fait une déclaration, puis lui-même et Pierre Chouinard répondent aux questions.

Edgar Kaiser fait une déclaration et répond aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par la «E-L Financial Corporation», la «General Motors Acceptance Corporation» et Sodarcac inc. figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendices «FNCE-88», «FNCE-89» et «FNCE-90» respectivement*).

At 6:43 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of  
the Chair.

A 18 h 43, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation  
du président.

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*



## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Thursday, September 26, 1985

• 0934

**The Chairman:** We are going to continue with our hearings on the regulation of Canadian financial institutions, the technical supplement, and the Canada Deposit Insurance Corporation. Our first witness today is Trilon Financial Corporation. We have with us the Chairman, Allen T. Lambert; President and Chief Executive Officer, Mr. Melvin M. Hawkrigg; and Executive Vice-President and Chief Operating Officer, Gordon R. Cunningham.

Mr. Lambert, I think you have a short statement. Our normal proceeding is to place your brief at the end of the proceedings of today's meeting as an annex. If we could have some very short remarks from you, we could get on to questioning.

• 0935

When the green paper was first put out it was suggested that this green paper was solely for the purpose of Trilon Corporation or E-L Financial Services; it depended to whom you were listening.

Mr. Lambert, carry on.

**Mr. Allen T. Lambert (Chairman, Trilon Financial Corporation):** Mr. Chairman, members of the committee, I do have a very short opening statement. I am conscious of the time constraints that are on you, and we do want to leave time for questions. I know that you have already met with Mr. Cornelissen, President of Royal Trustco, and Mr. Orser, President of London Life. Of course these companies are members of the Trilon family and I would hope that their comments were useful.

With me today, as you have said, are Mr. Hawkrigg and Mr. Cunningham; they are respectively the President and Chief Executive Officer of Trilon and the Executive Vice-President and Chief Operating Officer.

I am do not think I am overstating the case to say that Canada's financial industry is at a critical and important crossroad in its history. Members of the committee will wish to deal carefully and sympathetically with the complex issues which have surfaced in order to make a constructive contribution to the future of Canada's financial system. I think it is fair to say that our country and its economic needs have been generally well served in the past by our financial institutions, whose reputation around the world has come to stand for fairness, prudence and stability.

In fact, confidence is a corner-stone asset our financial system has encouraged and our institutions have earned, and one which I believe has been much envied by other countries. However, confidence is a fragile asset, and I am sure that members of the committee know only too well how even perceptions can cause a loss of confidence in a financial

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le jeudi 26 septembre 1985

**Le président:** Nous allons reprendre nos audiences portant sur la réglementation des institutions financières canadiennes, le supplément technique, et la Société d'assurance-dépôts du Canada. Nous entendrons d'abord aujourd'hui des représentants de *Trilon Financial Corporation*. Nous avons ici le président, M. Allen T. Lambert; le président-directeur général, M. Melvin M. Hawkrigg; et le vice-président directeur général, M. Gordon R. Cunningham.

Monsieur Lambert, si je ne me trompe, vous avez une brève déclaration à faire. Nous avons l'habitude de joindre le mémoire en annexe au compte rendu du Comité. Nous allons donc d'abord écouter les quelques observations brèves que vous avez à faire, avant de passer aux questions.

Lorsque le Livre vert a été publié, certains ont voulu laisser entendre qu'il l'avait été pour le bénéfice de *Trilon Corporation* ou *E-L Financial Services*, selon la personne à qui vous parliez.

Monsieur Lambert, allez-y.

**M. Allen T. Lambert (président, *Trilon Financial Corporation*):** Monsieur le président, messieurs les membres du Comité, j'ai effectivement une brève déclaration liminaire à faire. J'ai conscience des limites de temps qui vous sont imposées, et nous voulons également pouvoir répondre à vos questions. Je sais que vous avez déjà eu la possibilité de discuter avec M. Cornelissen, président de *Royal Trustco*, et M. Orser, président de *London Life*. Ce sont deux sociétés membres du groupe Trilon, et j'espère que vos échanges auront été utiles.

Comme vous l'avez dit, je suis accompagné aujourd'hui de M. Hawkrigg et de M. Cunningham; ils sont respectivement président directeur général de Trilon et vice-président directeur général.

Je pense pouvoir dire, sans exagérer, que le monde canadien de la finance se trouve en ce moment à un carrefour important de son histoire. Pour apporter une contribution positive à l'évolution du système financier canadien, les membres du Comité auront besoin d'étudier toutes ces questions complexes avec beaucoup d'attention, tout en étant capables de faire preuve de compréhension. En effet, notre pays et son économie ont, de façon très générale, été parfaitement servis dans le passé par nos institutions financières, réputées à travers le monde pour leur honnêteté, leur prudence et leur stabilité.

De plus, notre secteur financier a su créer un climat de confiance qui reste un de nos atouts majeurs très enviés des autres pays. Toutefois, cette confiance reste tout de même un élément fragile, et je suis certain que les membres du Comité savent trop bien à quel point certaines impressions peuvent parfois suffire à miner la confiance dont peut jouir une

## [Texte]

institution. At this critical time you as legislators will be examining many significant and pressing issues, such as regulatory reform and restructuring of the Canada Deposit Insurance Corporation; but I do urge you to be mindful during the process that confidence in our financial institutions be not further diminished.

Developments in recent times have brought home the importance of institutions to various regions across Canada. It is important that all parts of Canada should be equally well served, just as it is important that the institutions serving them be well capitalized and well managed, for otherwise their impact can be damaging rather than beneficial.

Beyond the concerns which tend to be more current, we believe your committee will be conscious of the need to look further ahead so a long-term framework for our industry better to serve Canadians and the national interest can come forward.

Trilon's reaction to the discussion paper proposals brought before this committee by the government is most positive. We support the government's intent to strive for improvement of the operation of the financial sector and to ensure that consumers in all parts of Canada have a wider access to quality financial services which are provided on a cost-efficient basis and that confidence in the system will continue.

Trilon was essentially formed to respond to these consumer needs. Simply put, Trilon is a group of companies which has the professionalism, the size and the resources to satisfy public requirements efficiently and do so by competing more effectively both at home and abroad. Satisfying consumer needs underlies all that we are and all that we do, and we believe the services provided by the Trilon group are for the primary and ultimate benefit of the consumers.

In the course of its own development Trilon has had to address many of the questions currently before the government and the committee. I think it is reasonable to say that we have gained a certain measure of public, investor and consumer acceptance, acceptance which has been based not only on performance but also on the ability to gather and to retain public confidence.

The Trilon family of companies reach into almost every city and hamlet in the country. We achieved this broad national access through the more than 2,500 London Life representatives who deal exclusively in that company's products; through the more than 1,000 agencies which represent Wellington Insurance; through the more than 100 branches of Royal Trust, and through the more than 9,000 Royal LePage realtors. The nature of our services ensures that we come in contact with all sectors of the public at virtually every stage of their business and personal life.

## [Traduction]

institution financière. Étant donné les temps critiques que nous traversons, vous aurez, en qualité de législateurs, un certain nombre de questions graves et urgentes à débattre, telles que celles de la réforme réglementaire et de la restructuration de la Société d'assurance-dépôts du Canada; j'aimerais tout de même vous inciter fortement à ne pas perdre de vue, tout au cours de vos débats, la nécessité de maintenir la confiance dont jouissent nos institutions financières.

Ce qui s'est passé récemment nous a rappelé à quel point ces institutions jouaient un rôle important au sein des diverses régions du pays. Il est, en effet, important que toutes ces régions puissent disposer des mêmes services, et tout aussi important que les institutions les desservant disposent de capitaux propres suffisants et bien gérés, si l'on veut éviter les accidents.

Au-delà de certaines considérations d'actualité, nous pensons que votre Comité aura à coeur de tenir compte des nécessités à long terme, afin que soient fixées pour notre secteur des conditions de travail lui permettant de mieux servir encore les intérêts de la population et de la nation.

De façon générale, les propositions soumises au Comité par le gouvernement nous ont paru extrêmement positives. Nous ne pouvons qu'applaudir lorsque le gouvernement déclare vouloir améliorer le fonctionnement du secteur financier, tout en garantissant aux consommateurs de toutes les régions du Canada un accès élargi à des services financiers de qualité dont les prix ont été étudiés, et tout en tenant compte de la nécessité de maintenir la confiance.

Trilon a d'ailleurs été créée pour répondre à une demande du consommateur. Très simplement, Trilon est un groupe de sociétés dont la compétence, la solidité et les ressources permettent de satisfaire cette demande, et cela, grâce à un sens aigu des exigences de la concurrence, chez nous et à l'étranger. Toute notre action s'oriente sur les besoins du consommateur, dont l'intérêt reste la priorité absolue de notre politique.

Tout au cours de son histoire, Trilon a eu à diverses reprises à débattre des questions actuellement au coeur des préoccupations du gouvernement et de ce Comité. Ce n'est pas trop de dire que nous avons réussi à nous faire accepter du public, des investisseurs et des consommateurs, grâce non seulement à nos résultats, mais à notre capacité de gagner et de garder la confiance du public.

Le groupe Trilon est représenté dans presque chaque ville ou village de notre pays. Et ce, grâce aux 2,500 et quelques représentants de *London Life* qui travaillent exclusivement pour cette société, grâce aux 1,000 et quelques agences de *Wellington Insurance*, et aux 100 et quelques filiales de *Royal Trust*, sans oublier les quelque 9,000 agents immobiliers de *Royal LePage*. L'éventail de ces services nous permettent d'entrer en contact avec tous les secteurs de la population, qu'il s'agisse d'intérêts commerciaux ou privés.



[Text]

• 0940

We have endeavoured to show members of the committee how Trilon and its family of companies deal with these issues that could threaten a financial institution. Perhaps more importantly, we have endeavoured to remove even the perception of a possible threat to our companies by utilizing independent directors and board committees to serve as watchdogs. We believe the consumer has turned increasingly through the Trilon group for their financial needs, not only because of the innovative industry-leading products and services we offer but, also, in recognition of the fact that we are committed to operating a sound and stable group of financial institutions. We are very much aware that public confidence is best built slowly and steadily and can be irretrievably shattered in an instant.

Mr. Chairman and members of the Finance committee, our submission has endeavoured to offer viable recommendations to the questions you, as legislators, must deal with if we are to harness Canada's economic growth to the national interest. And now my colleagues and I will be pleased to try to answer any questions you might have on this matter.

**The Chairman:** Mr. Lambert, you were formerly President and Chief Executive Officer for Toronto-Dominion Bank and, in your brief, you say:

Trilon believes, therefore, that no restrictions should be placed on the domestic ownership of financial services institutions.

I presume you mean the banks. Are you saying the banks are wrong; that individuals and groups of individuals should not be limited by the 10% rule in the control of financial institutions?

**Mr. A. Lambert:** We believe there is no essential merit in a restriction of that kind on ownership of the non-bank financial institutions. In the case of the bank, I think I am correct in the history, the banks welcomed the introduction of this because each of the major banks in Canada was open to, and I think in danger of, a fairly substantial foreign holding of their shares. When the limitation of 10% was put in, there was no shareholder at that time who even approached that figure. I think the banks welcomed the 10% and I think, for their industry, because they were all about 100 years or more old and were well established, that restriction did not place any burden on them.

But I think other financial institutions are rather different. The history is different. In the case of the trust companies, each one really was sponsored by one of the chartered banks and had the support and strength of that bank virtually behind them. By the government, the banks were required to divest their holdings down to under 10% in the trust companies and were not permitted to have interlocking directors. That put the trust companies sort of out on their own, and I think it was at that time that there did start to be major shareholders.

[Translation]

Notre mémoire a pour objectif de montrer aux membres du Comité comment *Trilon* et son groupe de sociétés résolvent les problèmes pouvant menacer l'équilibre d'une institution financière. Et, ce qui est encore peut-être plus important, nous tenons à montrer à quel point nous avons su nous mettre à l'abri de ce genre de menace, grâce à la création de postes d'administrateurs indépendants et de comités du conseil d'administration chargés de veiller au grain. Nous sommes donc fermement convaincus que l'accroissement de notre clientèle est un témoignage de notre savoir-faire et de notre capacité d'innover, mais également du fait que nous sommes très attachés à la notion de gestion saine et à celle de stabilité. Nous pensons que la confiance du client ne s'obtient pas du jour au lendemain, qu'elle est le fruit d'efforts constants, alors que l'on peut la perdre en l'espace d'un instant.

Monsieur le président, membres du Comité des finances, nous vous soumettons dans notre mémoire, un certain nombre de recommandations et de réponses pratiques aux questions auxquelles vous devrez réfléchir, dans votre travail de législateurs, si nous voulons que la croissance économique du Canada serve les intérêts nationaux. Mes collègues et moi-même serons maintenant heureux de répondre aux questions que vous auriez à nous poser.

**Le président:** Monsieur Lambert, vous avez été président directeur général de la *Toronto-Dominion Bank*, et dans votre mémoire, vous dites:

Aussi, *Trilon* pense qu'aucune limite ne devrait être fixée pour les Canadiens, en matière de répartition du capital des institutions de services financiers.

Je pense que vous parlez des banques. Voulez-vous nous dire que les banques ont tort, et qu'il faudrait abandonner cette règle de 10 p. 100 en matière de contrôle des institutions financières?

**M. A. Lambert:** Nous ne voyons pas l'intérêt d'une telle limitation lorsqu'il s'agit d'institutions financières non bancaires. Dans le cas des banques, je pense me souvenir que celles-ci s'étaient félicitées de l'adoption de cette règle, car elles craignaient de voir une partie trop importante de leurs parts passer entre des mains étrangères. À l'époque où ce plafond de 10 p. 100 a été adopté, aucun actionnaire n'approchait, même de loin, ce pourcentage. L'ensemble du secteur bancaire s'était donc réjoui de cette mesure, et c'était d'ailleurs des banques qui avaient plus de 100 ans d'âge, qui étaient très bien établies, et auxquelles cette nouvelle disposition ne posait pas de problème.

Mais pour les autres institutions financières, c'est un peu différent. L'histoire est également autre. Pour ce qui est des sociétés de fiducie, chacune d'entre elles était soutenue par une banque à charte et profitait en quelque sorte de sa solidité. Le gouvernement a ensuite exigé que les banques ramènent leur participation dans les sociétés de fiducie à moins de 10 p. 100, et on a interdit la présence d'administrateurs communs. Les sociétés de fiducie se sont donc retrouvées toutes seules, et je pense que c'est à ce moment qu'elles se sont retrouvées entre les mains de quelques gros actionnaires.



## [Texte]

I think this has been a strength for the trust companies, so I have no problem in supporting the view that there is no merit in so far as the non-bank financial institutions in having a 10% limit.

**The Chairman:** Do you think the 10% limit, then, really is there in the banks to protect the hides of the people who control the banks and the executive offices, so they can reinstate with proxies themselves?

**Mr. A. Lambert:** You would not expect me to compare with that, I do not think. No, I think there was a strong feeling at the time and I think it is a continuing one, that our principal banks should be Canadian and Canadian-owned, and I think it was a form of protection against possible foreign ownership.

• 0945

**The Chairman:** All right, now we come to the question of a trust company or a life insurance company or whatever; your company, for example, being entitled to start a bank and not being subject to the 10% rule. Do you think that is the way we ought to go if we are to permit extensive commercial lending?

**Mr. A. Lambert:** I think we have expressed the view that the concept of a Schedule C bank was an interesting one; but indeed, I do not think we have embraced the proposal or come to any decision ourselves, certainly not any decision to proceed in that direction. What we have urged is that the present ability of the trust companies and the life insurance companies to do lending continue and be appropriately expanded as time moves on. Their acts have not been changed from the very early part of this century, and we favour rather that their ability to do commercial lending be expanded.

As far as the Schedule C banks are concerned, we did not seek that, and as I say, we have not come to any decision to avail ourselves of the opportunity. There certainly is a conflict if you have a 10% limit on the existing banks, but I think the Schedule C banks would be competing much more with the Schedule B banks, and in all cases the Schedule B banks are 100% owned; that is, the foreign parts of the foreign banks. I think the new Schedule C banks that were created would be very small and really would be filling just special niches such as the foreign banks are doing, and so would really be competing with them rather than the major chartered banks.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Lanthier.

**M. Lanthier:** Merci. Dans votre organisation, quel est le pourcentage de propriété canadienne?

**Mr. A. Lambert:** It is well in excess of 90%.

**M. Lanthier:** Au sujet de vos administrateurs de compagnies, je crois que vous nous avez dit que votre groupe contrôlait approximativement trois ou quatre compagnies très directement, n'est-ce pas?

**Mr. A. Lambert:** I am sorry; we do control three or four companies, but I was not quite clear as to just what the question was.

## [Traduction]

Mais je pense que cela a fait la force du secteur fiduciaire, et je n'hésite pas à dire que ce plafond des 10 p. 100 est sans intérêt dans le cas des institutions financières non bancaires.

**Le président:** Voulez-vous dire alors que ce plafond de 10 p. 100 n'a pour fonction que protéger ceux qui en fait contrôlent les banques et leur gestion, grâce à des prête-nous?

**M. A. Lambert:** Vous n'allez tout de même pas penser que je vais supposer cela. Non, je pense tout simplement qu'on voulait à l'époque et qu'on veut toujours absolument éviter que des intérêts étrangers ne prennent possession de nos principales banques, et faire en sorte que celles-ci restent canadiennes.

**Le président:** Très bien, venons-en maintenant à la société de fiducie ou d'assurance, la vôtre, par exemple, qui aurait le droit de créer une banque sans avoir à respecter ce plafond de 10 p. 100. Est-ce que vous pensez que nous devrions procéder de la sorte, si nous voulons effectivement vous permettre de faire plus de prêts commerciaux?

**M. A. Lambert:** Nous avons déjà dit que cette idée des banques de l'annexe C était intéressante, mais je ne pense pas que nous ayons jusqu'ici pris de décision concrète dans ce sens. Nous avons simplement demandé instamment que les sociétés de fiducie et d'assurance qui octroient déjà des prêts, puissent continuer à le faire et de façon accrue. Les lois qui les régissent n'ont pas évolué depuis le début de ce siècle, et nous demandons effectivement qu'on leur permette de s'engager plus radicalement dans ce secteur.

Pour revenir à ces banques de l'annexe C, nous n'avons toujours pas pris de décision concrète, et nous ne savons pas si nous profiterons de cette occasion qui nous sera offerte. Il y a effectivement conflit, dans la mesure où les banques existantes sont soumises au plafond de 10 p. 100, mais je pense que les banques de l'annexe C seraient surtout en concurrence avec celles de l'annexe B, qui sont des banques contrôlées à 10 p. 100 par des intérêts étrangers. Je pense que ces banques de l'annexe C qui verraient le jour seraient de très petites banques, qui viendraient occuper un créneau bien précis, comme le font par exemple les banques étrangères, avec lesquelles elles seraient en concurrence, plutôt qu'avec les grandes banques à charte.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Lanthier.

**Mr. Lanthier:** Thank you. In your group, what is the percentage of Canadian ownership?

**M. A. Lambert:** C'est beaucoup plus de 90 p. 100.

**Mr. Lanthier:** Talking about directors of companies, I think you mentioned that your group controls roughly three or four different companies, directly?

**M. A. Lambert:** Excusez-moi; effectivement nous contrôlons trois ou quatre sociétés, mais je n'étais pas sûr d'avoir bien compris la question.

[Text]

**Mr. Lanthier:** Okay.

Maintenant que vous avez dit que vous contrôliez trois ou quatre compagnies—et vous allez voir où je veux en venir—, quelle est la concentration des administrateurs? Si vous avez, disons, quatre compagnies, combien avez-vous de postes d'administrateurs? L'autre question est: Combien avez-vous effectivement d'administrateurs?

**Mr. A. Lambert:** Perhaps you would permit me to give you an approximate number. I may be out a few on one side or the other. In the case of the Royal Trustco, I think the number is just over 30.

**M. Lanthier:** Oui!

• 0950

**Mr. A. Lambert:** In the case of London Life, the number is 20. In the case of Wellington Insurance, it is 16. In the case of Royal Trust, I would say the outside directors or independent directors, if I may refer to them as that, certainly directors who are not aligned with the major shareholder group, would be about two-thirds majority.

**M. Lanthier:** Je voudrais faire une synthèse de tout cela. Vous me voyez venir? Je voudrais éventuellement étudier la concentration du pouvoir en ce sens que si, par exemple, vous nous dites que vous avez approximativement 60 postes d'administrateurs et que vous avez 30 individus qui les occupent, je voudrais que le Comité soit au courant de cette concentration du pouvoir.

Vous m'avez dit tout à l'heure qu'il y avait dans les trois premières compagnies, 30, plus 20, ce qui fait 50, donc en tout 66; et dans le *Trust Royal* vous en avez combien? Vous avez combien d'administrateurs dans la quatrième, approximativement?

**Mr. A. Lambert:** Yes. Your 66 is for those three companies.**M. Lanthier:** Oui.

**Mr. A. Lambert:** In the case of Royal Trust, they have 31 or 32.

**M. Lanthier:** Cela fait environ 100 postes d'administrateurs.

**Mr. A. Lambert:** No. I am sorry if I have caused any confusion. There are some interlocking directors, but in total the number on the Royal Trust is 31 or 32. In total, the number on London Life is 20. So that is 51, say, or 52. And on Wellington it is 16. So that gets up to 66 to 68, somewhere in that area.

**M. Lanthier:** Très bien.

**Mr. A. Lambert:** There are a number of management people who are on all three boards.

**M. Lanthier:** C'est ça.

**Mr. A. Lambert:** I am chairman of London Life and I am on the board of Royal Trust. And I am chairman of Wellington

[Translation]

**M. Lanthier:** Très bien.

Now you said that you controlled three or four companies—you will see what I am aiming at—what is the distribution of directors? Let us talk about four companies, how many positions of directors does that mean? The other question would be: how many directors does that effectively mean?

**M. A. Lambert:** Si vous me permettez je vais vous fournir des chiffres approximatifs. À un ou deux près. Dans le cas de *Royal Trust Co.*, je pense qu'il y en a juste un peu plus de 30.

**Mr. Lanthier:** Yes.

**Me Lambert:** À la London Life, le conseil d'administration compte 20 personnes, tandis qu'à la Wellington Insurance, il en compte 16. Pour ce qui est de la Royal Trust, je crois que les administrateurs de l'extérieur, ou indépendants, si vous me permettez l'expression, c'est-à-dire ceux qui ne s'alignent pas du côté du groupe formé par les actionnaires majoritaires, constituent une majorité d'environ deux tiers au sein du conseil.

**Mr. Lanthier:** I would like to synthesize all this information. Do you see what I am getting at? Eventually, I would like to determine the concentration of power because you have told us if there are, for example, 60 positions on various boards and that these positions are occupied by 30 individuals, I would like the committee to be aware of this concentration of power.

Some time ago, you told us that the three first corporations had 30, 20 and 16 members respectively for a total of 66. I did not get the number of members on the Royal Trust board. Could you tell me approximately how much it is.

**Me Lambert:** En effet. Dans le cas des 66 membres, il s'agit de ces trois sociétés.

**Mr. Lanthier:** Yes.

**Me Lambert:** Le conseil d'administration du Trust Royal compte 31 ou 32 membres.

**Mr. Lanthier:** That adds up to about 100 positions on these boards.

**Me Lambert:** Non. Je m'excuse d'avoir peut-être semé la confusion. Il y a des administrateurs communs, mais le conseil du Trust Royal compte au total 31 ou 32 membres. Si l'on ajoute à cela les 20 membres à la London Life, cela fait 50 ou 52, et ensuite les 16 membres à la Wellington Life, cela donne un total de 66, 67 ou 68.

**Mr. Lanthier:** Very well.

**Me Lambert:** D'ailleurs, un certain nombre de gestionnaires siègent au sein des trois conseils.

**Mr. Lanthier:** That is correct.

**Me Lambert:** Je suis président de la London Life et également membre du conseil du Trust Royal. Je suis aussi



## [Texte]

and, of course, on that board. Mr. Hawkrigg is chairman of the executive committee of each of those companies and he is on the board. Mr. Cunningham is also on the board of each of those. But in addition that, on Wellington and on London Life and on Royal Trust we do have outside quite independent directors. So there is not a domination in so far as the main shareholder group's coverage on those boards.

**M. Lanthier:** Est-ce que vous avez un chiffre approximatif, sur les 66 postes de directeurs? Est-ce que ces 66 postes-là sont occupés par 20 individus, 30, 40 ou 10? Combien y a-t-il d'individus qui occupent ces postes-là? Vous-même, vous avez dit que vous en cumuliez trois. Approximativement?

**Mr. A. Lambert:** I would say that of those 66 to 68 positions, there would be at least 40 different people involved.

**M. Lanthier:** Très bien.

**Mr. A. Lambert:** So I am quite confident in saying two-thirds of the total.

**M. Lanthier:** J'ai encore deux questions, monsieur le président, si vous le permettez. La notion de cloisonnement étanche intitulée en anglais *Chinese Wall*: vous n'en avez certainement pas dans vos sociétés actuelles. Il semble y avoir un chevauchement notoire d'une compagnie à l'autre, ce qu'on voit souvent. Je n'ai pas lu votre exposé en entier, mais je crois que dans votre résumé vous n'avez pas parlé de ce cloisonnement étanche.

• 0955

Quelle est votre opinion sur la proposition du Livre vert qui exigerait ce cloisonnement entre les diverses fonctions des compagnies?

**Mr. A. Lambert:** I think we are very conscious of both the area of conflict of interest and the somewhat associated area of related party dealings, or, as it is sometimes referred to, self-dealing. On the matter of the Chinese wall, this applies very much in two of our companies, in particular. In the Royal Trust there is a clear separation between the lending operations and the investing operation, and confidential information does not pass from one to the other.

In the case of London Life, we have a very clear dual responsibility: one to the shareholders of London Life and the other to the policyholders. Under the act, we are required to have one third of the directors represent policy shareholders. We certainly comply with that and, in addition to that, other independent directors have as well. We must go, and do go, to great pains to assure that the interests of the shareholders do not impinge in any way on the interests of the policyholders and vice versa. We have to be absolutely fair in those. So we are representing two different groups on the board—the board is composed of representatives of those groups—and we are very careful about any possible conflict that may occur there, as we are at the Royal Trust.

## [Traduction]

président de Wellington Insurance et, bien entendu, membre de son conseil. M. Hawkrigg est président du comité exécutif de chacune de ces trois sociétés et siège également au conseil. M. Cunningham est également membre de ces trois conseils. De plus, les conseils d'administration de ces trois sociétés comportent des membres de l'extérieur qui sont relativement indépendants. Par conséquent, le groupe composé des actionnaires principaux ne domine pas ces conseils.

**Mr. Lanthier:** Could you tell us approximately how many people occupy the 66 positions on these boards? Would it be 10, 20, 30, or 40 people? You have said that you yourself sit on three boards and I would like to know approximately how many persons occupy these positions?

**Me Lambert:** Je dirais qu'au moins 40 personnes occupent les postes en cause, c'est-à-dire de 66 à 68.

**Mr. Lanthier:** Very well.

**Me Lambert:** Je crois pouvoir dire sans me tromper que c'est au moins deux tiers du total.

**Mr. Lanthier:** Mr. Chairman, I would like to ask two other questions if I may. It seems certain that in your corporations, you do not apply at the present time the principle of the Chinese wall, as it is called. There seems to be a remarkable overlap between one corporation and another, as is often the case. I have not read your brief in its entirety, but I believe that in your summary, you did not bring up the question of Chinese walls.

What do you think of the proposal contained in the Green Paper which would make this separation of the various functions within a corporation compulsory?

**M. A. Lambert:** Je crois que nous sommes très sensibilisés à la question des conflits d'intérêts et à la question connexe des transactions entre parties liées, c'est-à-dire à ce qu'on appelle parfois les transactions intéressées. En ce qui concerne le cloisonnement, deux de nos sociétés en particulier appliquent ce principe à un haut degré. En effet, au sein du Trust Royal, il y a une nette scission entre les opérations de prêt et les opérations d'investissement, et les renseignements confidentiels ne sont pas transmis d'une fonction à l'autre.

Dans le cas de la London Life, nous assumons très manifestement une double responsabilité, soit envers les actionnaires de la London Life d'une part, et envers les détenteurs de polices d'autre part. Aux termes de la loi, ces derniers doivent être représentés au sein du conseil par un tiers des membres. Bien sûr, nous respectons cette disposition et d'autres administrateurs indépendants la respectent aussi. Tel qu'on nous le demande, nous ne ménagesons aucun effort pour nous assurer que les intérêts des actionnaires n'empiètent pas sur les intérêts des détenteurs de polices, et vice versa. Nous devons faire preuve d'un sens absolu de l'équité. C'est donc dire que le conseil représente deux groupes distincts, ce qui est reflété dans sa composition, et nous prenons toutes les précautions requises pour éviter les conflits d'intérêts possibles, comme c'est le cas au Trust Royal.



## [Text]

In the case of Wellington, there really is not the same possibility, I might say, for conflicts. We have an arrangement too of an independent committee of the board and this independent committee is composed entirely of members who are not in any way related with the major shareholder group. If there is any area in which there are related party dealings, they must be and are referred to that committee for their consideration. They have absolute discretion as to whether the transaction, or whatever the matter is, is approved.

**M. Lanthier:** Donc, la conclusion de votre exposé dirait que vous pourriez vivre avec cette notion de cloisonnement étanche, dite *Chinese wall*, qui pourrait éventuellement être imposée par une réglementation sur les institutions financières.

**Mr. A. Lambert:** I think the merit of a Chinese wall is to bring strongly to people's attention that they must avoid conflicts of interest and that information should not pass improperly from one phase of the operation to another. So yes, I have no problem with the Chinese wall. Like other things, nothing is very perfect in this life, but I am sure it is very helpful and we could live with good strong requirements to assure that there was not an improper use of information.

**M. Lanthier:** Votre société-mère a-t-elle un code d'éthique en ce qui concerne les conflits d'intérêts ou les transactions intéressées, ce qu'on appelle le *self-dealing*? Certaines compagnies qui sont venues témoigner ici ont des codes d'éthique et nous leur avons demandé de les déposer auprès du Comité. Cela nous aiderait beaucoup, car nous voulons essayer de marier la réglementation avec ce qui se passe dans le vrai monde des affaires.

• 1000

**Mr. A. Lambert:** Indeed we do. We think this is very important. I will be very happy to have the copies of the code of ethics delivered to this committee for Royal Trust and London Life and our other companies.

I might just say that in our Trilon we really deal with each company separately. Our meetings of London Life are run in London for the most part, and certainly only by the board of London Life; Royal Trust is kept quite separate in Wellington; and Royal LePage. So Trilon itself provides people to monitor and work with those companies in a helpful way, but we do not try to run them from Trilon. Each company is responsible for running its own affairs. We are there in a role of trying to be helpful to them.

**Mr. Lanthier:** A father to that family.

**Mr. A. Lambert:** Well said.

**M. Lanthier:** Merci, monsieur le président.

**The Chairman:** There are two matters that arise out of that question-and-answer period. Yesterday Royal Trust was quite

## [Translation]

En ce qui concerne la Wellington Insurance, je crois que les mêmes possibilités de conflit n'existent pas. En outre, nous avons mis sur pied un comité n'ayant aucun lien avec le conseil, comité qui est composé entièrement de membres n'ayant aucun lien avec le groupe formé des actionnaires majoritaires. S'il survient des transactions entre parties liées celle-ci doivent être renvoyées au comité, et elles le sont. Le comité est chargé d'approuver ou non la transaction, ou l'opération en cause, et à cet égard, il jouit d'une discrétion absolue.

**Mr. Lanthier:** Therefore, I conclude from your brief that you could live with the Chinese wall principle, which could eventually become compulsory for financial institutions under a revised mechanism for regulation.

**Mr. Lambert:** Je crois que le principe du cloisonnement a cet avantage qu'il attire nettement l'attention des intéressés sur le fait qu'il faut éviter les conflits d'intérêts et qu'il ne faut pas transmettre de renseignements inappropriés d'une fonction de la société à l'autre. C'est donc dire que j'estime ce principe tout à fait acceptable. Rien n'est parfait dans ce bas monde, mais je suis certain que le cloisonnement est très utile et nous n'avons aucune difficulté à accepter des critères très rigoureux interdisant la communication de renseignements inappropriés.

**Mr. Lanthier:** Does your parent corporation have a code of ethics as concerns conflict of interests or self-dealing? Some of the corporate witnesses we have heard have a code of ethics and we have asked them to table these with the committee. This would be very helpful for us, because we are trying to integrate regulation with what is actually happening in the business world.

**M. A. Lambert:** Bien sûr que nous avons des codes d'éthique. C'est très important. Je serais ravi de faire parvenir au Comité des copies des codes d'éthique du Trust Royal, de la London Life et de nos autres sociétés.

J'aimerais également signaler que les transactions des diverses sociétés composant la *Trilon* sont entièrement distinctes. Les réunions de la London Life se tiennent pour la plupart à London et n'y participent, bien sûr, que les membres du conseil de cette société. Il en va de même du Trust Royal, de *Wellington Insurance* et de Royal LePage. Trilon met à la disposition de ces sociétés des employés qui suivent leurs activités de près et travaillent en étroite collaboration avec elles, mais Trilon n'a nullement l'intention de mener les opérations de ces sociétés. Il appartient à chacune d'entre elles de mener ses propres activités et Trilon se contente de leur venir en aide.

**M. Lanthier:** C'est en quelque sorte un rôle de père de famille.

**M. A. Lambert:** C'est tout à fait cela.

**Mr. Lanthier:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le président:** Les échanges que nous venons d'entendre soulèvent deux questions. Hier, le Trust Royal nous a décrit

[Texte]

proud of the networking it could provide. In your brief and your statement this morning you talk about your agents in many communities, either in the general insurance field or in the life insurance field. How do you reconcile networking with Chinese walls and not passing information that is confidential from one arm of your financial system to another? How do you network without giving information from one net to the other net?

**Mr. A. Lambert:** That is a very good point. In the case, for example, of our networking, with our 2500 representatives of London Life throughout the whole of the country they are in contact with people who are looking for homes, with their permission. We stress this: they must consent that their name be passed to Royal LePage. Or they may be looking for a mortgage and they must agree and welcome that their name would be passed to Royal Trust, so that if they were buying a house they could also arrange a mortgage, if they wished. None of these things are tied. They are all on the basis that the individual must agree.

Our representatives of London Life, and even the people in Royal Trust and the others, are very jealous of their relationship with their client. They will not pass that name over unless that client agrees, because they do not want to offend him. He is too important to them. So none of these synergies we are trying to work out are in any sense imposed on people. They have to agree to them and they are all voluntary.

**The Chairman:** Are any commissions paid back and forth?

**Mr. A. Lambert:** Yes. It is pretty new, and we are feeling our way a bit in this. We have found that unless there is some incentive, these things do not move ahead very quickly. On a number of things there clearly is an incentive, a commission or ... It takes many different forms. Sometimes it takes the form of a reduction for people within the group. They do get preferred interest rates on their own mortgages, or they may get a reduction in the cost of their automobile insurance, just as they would through a group insurance plan, or even on group life insurance.

So yes, there is a complicated grouping. But we support it and recognize that there has to be some reward to get people to make the effort. And for the most part we do. Now, there are some things where we really say to them, you get to keep your job; and that is a kind of reward too. But generally we have a schedule, which we are working out now, of reward for special effort.

[Traduction]

avec une certaine fierté les réseaux qu'il a établis. Dans votre mémoire et dans votre exposé oral ce matin, vous parlez des agents que vous avez affectés dans diverses localités et qui offrent des services dans le domaine de l'assurance générale ou de l'assurance-vie. Comment conciliez-vous ces réseaux et le principe du cloisonnement, c'est-à-dire empêcher la communication d'informations confidentielles entre les divers secteurs d'activité de votre système? Si vous établissez des réseaux, comment empêcher la transmission de renseignements d'un point du réseau à un autre?

**M. A. Lambert:** C'est une excellente question. Dans le cas du réseau établi dans tout le pays par la London Life, par exemple, les 2,500 représentants qui en font partie ont des contacts avec des personnes qui sont à la recherche d'un logement, mais seulement avec la permission de ces dernières. Nous insistons là-dessus. Ces personnes doivent consentir à ce que leur nom soit transmis à Royal LePage. De plus, si ces personnes désirent obtenir une hypothèque, elles doivent clairement donner la permission pour que leur nom soit transmis au Trust Royal, ce qui leur permet d'obtenir une hypothèque, si elles le désirent, sur la maison qu'elles veulent acheter. L'intéressé n'est nullement tenu de donner sa permission et rien ne le pousse à donner son consentement.

Les représentants de la London Life, de même que ceux du Trust Royal et des autres sociétés, protègent très jalousement leurs liens avec leurs clients. Ils ne divulguent pas les noms de leurs clients, sauf avec la permission de ceux-ci. Les représentants attachent une grande importance à leurs clients et s'efforcent de ne pas les offusquer. Par conséquent, ces services interreliés que nous offrons à nos clients ne leur sont nullement imposés. Le client doit donner son accord sans aucune contrainte.

**Le président:** Ces transactions comportent-elles des commissions versées de part et d'autre?

**M. A. Lambert:** Oui. Cette pratique étant relativement nouvelle, nous y allons un peu à tâtons. Nous avons constaté que, sans encouragements, ces pratiques s'implantent très lentement. Dans un certain nombre de cas, la commission ou une rémunération quelconque constitue clairement un encouragement. Pour encourager nos employés, nous pouvons par exemple consentir une réduction à un certain groupe d'employés, leur accorder des taux d'intérêt préférentiels sur leurs propres hypothèques ou réduire leur prime d'assurance-automobile, exactement comme cela se fait dans le cadre d'une police d'assurance de groupe ou même d'une police d'assurance-vie de groupe.

C'est donc dire que ces réseaux sont très complexes. Cependant, nous leur donnons l'appui voulu et reconnaissons qu'il faut offrir une récompense si nous voulons que les gens fassent l'effort. C'est ce que nous faisons dans la plupart des cas. Par contre, nous estimons parfois que le fait d'avoir un emploi stable constitue en lui-même une forme de récompense. En règle générale, toutefois, nous avons une espèce de barème, en cours d'élaboration, qui fait état des récompenses que peuvent obtenir les employés qui font un effort spécial.



[Text]

• 1005

**The Chairman:** Yet, you think you can keep confidential information apart, even though you are rewarding your employees for working one unit to another to develop the synergy that all the units working together should give. I was wondering really what controls you have to prevent confidential information which in a sense, you make it worthwhile for people to use, passing from one to another.

**Mr. A. Lambert:** Well, there is a problem in dealing with client lists, and we are very careful about this. We do not offer them out to anyone. They are very much retained within each company, and I guess the only thing I can say is that they are all very conscious that referrals can only be made with the consent of the client.

Now, you know, I do not think much of this is confidential in the sense of a possible conflict, but nevertheless the relationship between one of our life representatives and his client is a confidential one, and we recognize it as a confidential one. While it might not seem important for the life representative to say, Well, I know he is looking for a house, we are very strict about saying, Well, that may not seem important but, nevertheless, ask him if he wishes you to refer him to either our real estate or to our mortgage people.

There is no pressure on these things, but we do encourage, if a person is taking out a mortgage, we very much encourage that there be life insurance, but it is not a requirement. The last thing we want to do is, if the breadwinner were to die, to have to dispossess the widow and the family. So we urge very strongly that they get life insurance from somewhere and we offer to put them in touch with one of our agents if that is their wish. That sounds pretty, you know... it is something we regard as very important and, obviously, you do, Mr. Chairman, and it is important, so we follow that as a strict rule. I think my colleagues will confirm that.

**The Chairman:** Can we go on to one other item then, back on the ownership matter. On page 10 of your brief, you say:

Trilon would support a legislative system under which prior regulatory approval would be necessary before exceeding certain ownership levels. In this connection, Trilon advocates a two-stage process where regulatory approval would be required prior to exceeding a 25% voting or equity position, and again before a 50% voting or equity positions...

Would you explain that further?

**Mr. A. Lambert:** Yes. I think this relates both to entry and to changes of ownership after entry has been permitted. We feel very strongly that one of the weaknesses at the present time has been an insufficient investigation before people were permitted entry into the financial sector. Personally, I regret that we departed from the requirement under the Bank Act where an all-member committee of Parliament had to approve the issue of a charter to banks. That went out, I think, about in the 1960s I believe.

[Translation]

**Le président:** Vous croyez pourtant que vous pouvez empêcher la transmission de renseignements confidentiels, malgré le fait que vous récompensez les employés qui cumulent les diverses fonctions et qui favorisent par le fait même l'essor du réseau dans son ensemble. Je me demande en fait quelles méthodes vous utilisez pour empêcher la communication entre fonctions de renseignements confidentiels, communication que vous encouragez, en quelque sorte.

**M. A. Lambert:** Nous prenons beaucoup de précautions en ce qui concerne les listes de clients. Elles ne sont offertes à personne et restent entre les mains de la société responsable. Tout ce que je peux vous dire, c'est que tous nos employés sont très bien sensibilisés au fait que le nom d'un client ne peut être transmis que si celui-ci y a consenti.

Tout compte fait, ces renseignements ne sont pas à proprement parler confidentiels et mènent rarement à des conflits d'intérêts, mais je crois néanmoins que les liens entre nos vendeurs d'assurance-vie et leurs clients ont un caractère confidentiel, ce que nous reconnaissons. Si le vendeur signale à nos courtiers ou aux responsables des hypothèques qu'un de ses clients cherche une maison, cela peut sembler insignifiant, mais nous insistons pour que le client donne sa permission avant de transmettre tout renseignement.

Nous n'exerçons pas de pression, mais si un client obtient une hypothèque, nous l'encourageons très fortement à acheter une assurance-vie, sans toutefois l'y obliger. Ce que nous cherchons à éviter à tout prix, c'est d'avoir à saisir les biens du conjoint survivant et de la famille dans l'éventualité où le soutien de famille décède. C'est pourquoi nous encourageons fortement l'intéressé à acheter une assurance-vie et à cette fin, nous lui offrons les services d'un de nos agents. Pour nous, ce principe est très important et bien entendu, monsieur le président, nous nous y conformons strictement. Je crois que mes collègues sont en mesure de le confirmer.

**Le président:** J'aimerais maintenant en revenir à la question de la propriété. À la page 10 de votre mémoire, on peut lire ce qui suit:

Trilon serait en faveur de la mise en place d'un appareil législatif prévoyant une série d'autorisations au-delà d'un certain pourcentage de contrôle. À ce chapitre, Trilon recommande un processus en deux étapes prévoyant qu'une autorisation serait nécessaire pour porter une participation au-delà de 25 p. 100 puis au-delà de 50 p. 100...

Pourriez-vous nous en dire plus long là-dessus?

**M. A. Lambert:** Oui. Je crois que cela se rapporte à la fois à l'implantation d'une société et aux modifications apportées à la structure de la propriété après que l'implantation a été approuvée. Nous croyons fermement qu'une des lacunes du système actuel, c'est que les entreprises voulant s'implanter dans le domaine financier ne font pas l'objet d'une enquête adéquate. Personnellement, je déplore l'abrogation de la disposition de la Loi sur les banques, selon laquelle la délivrance d'une charte à une banque devait être approuvée par un comité parlementaire où siégeaient les membres de tous les



[Texte]

**The Chairman:** Prior to . . . after the 1967 Bank Act.

**Mr. A. Lambert:** Prior to that, any application had to go before this parliamentary committee, and there was a very good screening at that time. They really related to the performance of the people and the group who were making the application. I believe we may have to come back to something of that order, because it is much more difficult for officials, regulators, to make those decisions than it would be for elected members.

**The Chairman:** Well now, let us get to your corporation. Your corporation is Trilon, which is not really a regulated financial institution at all—it is a holding company in effect.

**Mr. A. Lambert:** Trilon is a holding company, and not regulated. Yes.

**The Chairman:** So the transfers of ownership that control London Life and your other companies does not take place in a regulated environment at all.

• 1010

You own the block of London Life, for example, the transfer of that control block would in many cases take place in the transfer and the control of Trilon, not in the transfer of London Life. Would you expect us in our regulations to provide that the regulator, in terms of approval of control blocks and the ownership of control blocks, be entitled to look at the holding companies, or through the corporate veil?

**Mr. A. Lambert:** Absolutely. We have no problem with that. If these shares, instead of being held by Trilon were held by an individual and he was disposing of any of those, then yes I think those should come under the same requirements. Our philosophy has been to have public participation in all of our companies. We could live with and be very content with that.

**The Chairman:** All right. But right now Trilon has a major shareholder, Brascan, with 30%.

**Mr. A. Lambert:** No. Brascan is a major shareholder of Trilon.

**The Chairman:** Yes. Therefore, would you expect, since Brascan owns more than 25% of Trilon . . .

**Mr. A. Lambert:** Yes.

**The Chairman:** —that if Brascan wanted to sell its shares, the regulator would have the right to approve or disapprove of that sale, in as much as that control block in effect controls the whole thing or is very instrumental in the control of the whole . . .

**Mr. A. Lambert:** Mr. Chairman, I think if we would not agree to that the thing would be rather meaningless. I quite agree with you; I think it has to extend through. Where there

[Traduction]

partis. Je crois que cette pratique a disparu dans les années 1960.

**Le président:** La modification a été apportée à la Loi de 1967 sur les banques.

**M. A. Lambert:** Avant cette date, toutes les demandes étaient soumises au comité parlementaire et les critères de sélection étaient très bons. En effet, on examinait les antécédents des personnes et des groupes ayant présenté la demande. Je crois qu'il faudra peut-être réintroduire cette pratique car les représentants élus ont beaucoup moins de difficultés à prendre ces décisions qu'en ont les fonctionnaires et les organismes de réglementation.

**Le président:** Bon, revenons-en au cas de votre société. Il s'agit en effet de la Trilon, qui n'est pas à proprement parler, une institution financière réglementée, mais qui est plutôt une société de portefeuille.

**M. A. Lambert:** En effet, Trilon est une société de portefeuille qui n'est pas soumise à la réglementation.

**Le président:** C'est donc dire que le transfert d'actions entre les propriétaires détenant le contrôle de la London Life de même que de vos autres sociétés ne sont pas du tout touchés par la réglementation.

Pour ce qui est de *London Life*, par exemple, c'est vous qui contrôlez la majorité des actions, et le transfert d'un bloc de contrôle comme celui-là aurait en fait lieu s'il y avait transfert des parts de *Trilon*, plutôt que de *London Life*. Qu'est-ce que vous attendez de la réglementation, dans ce cas? Accepteriez-vous que la société de portefeuille, ou l'une des sociétés membres, soit soumise à cette autorisation?

**M. A. Lambert:** Absolument. Cela ne nous cause aucun problème. Et si ces actions, au lieu d'être détenues par *Trilon*, l'étaient par un particulier, qui veuille s'en défaire, je pense effectivement que les conditions devraient être les mêmes. Notre politique a toujours été celle d'une participation aussi large que possible du public à nos sociétés. Ce genre de disposition nous semblerait tout à fait acceptable.

**Le président:** Très bien. Mais en ce moment il y a un actionnaire majoritaire à *Trilon*, c'est *Brascan*, avec 30 p. 100 des parts.

**M. A. Lambert:** Non. *Brascan* est un actionnaire majoritaire de *Trilon*.

**Le président:** C'est ce que je dis. Puisque *Brascan* a plus de 25 p. 100 des parts de *Trilon* . . .

**M. A. Lambert:** Oui.

**Le président:** . . . Cela signifie-t-il, à supposer que *Brascan* veuille s'en défaire, l'administration aurait le droit d'approuver ou de désapprouver, dans la mesure où il s'agit effectivement d'une majorité de contrôle, qui permet de garder la haute main . . .

**M. A. Lambert:** Monsieur le président, nous ne pouvons pas ne pas être d'accord. Je suis tout à fait d'accord avec vous, il faut effectivement que ce genre de réglementation soit

## [Text]

is clearly a holding of sufficient size to exercise some measure of control, then I think that has to be brought under any new requirement.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. McCrossan.

**Mr. McCrossan:** Thank you, Mr. Chairman. I would like to ask you some questions about the area of your recommendations with respect to the board, the board of directors and the powers of the board and so on. I apologize for being late. I hope they were not covered before, but there are a couple of recommendations that intrigue me. One is your recommendation that any financial institution's board of directors include independent directors on it.

Currently, there is a requirement in the Canadian and British Insurance Companies Act that life insurance companies have so-called policyholder directors who are charged directly with representing the policyholders' as opposed to the owners' interest. This is on page 15 of your brief. I assume that you are proposing that a similar concept be extended to all financial institutions. Is that correct?

**Mr. A. Lambert:** Yes. We touched just briefly on that, but not exactly the same ground that you are inquiring about. At London Life, of course, we do have policyholder directors to the full requirement of the act, and in addition we have independent directors who are not related to the principal shareholding. Our concept is to have a public shareholding in each of our companies, and we do in Royal Trust and LePage and London Life, through Lonvest now, and we will, as soon as we can appropriately do so, have a public shareholding in Wellington. Or it would come under Lonvest, one or the other.

Our view is that shareholders should all be represented on the board, not just the principal shareholding. So we very much subscribe to the view that there should be independent directors.

**Mr. McCrossan:** Well, let us say a shareholder representative rather than a customer representative, as in the case of a life insurance company . . .

**Mr. A. Lambert:** Yes, it is with us because our customers are very widespread. You are quite right; we try to pick people with some knowledge of the industry and we try to have geographic representation, but they are not client nominees.

• 1015

**Mr. McCrossan:** I would like then to ask you about the concept of a depositors director.

**The Chairman:** This is your last question, but you can have that. Time is running.

**Mr. McCrossan:** Yes, okay. I did have one other short one. I will skip that question because I think you have outlined the requirement that board committees be established, in effect.

## [Translation]

appliquée sur toute la ligne. Dans le cas où une société de portefeuille exerce un certain contrôle, ce genre de réglementation devrait effectivement être appliquée.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur McCrossan.

**M. McCrossan:** Merci, monsieur le président. J'aimerais vous poser quelques questions sur vos recommandations, et notamment en matière de conseil d'administration, d'administrateurs, et de pouvoirs de ces derniers. Excusez-moi d'être en retard. J'espère que les questions n'ont pas déjà été posées, mais vous faites un certain nombre de recommandations qui me déconcertent. L'une d'elles, notamment, veut que l'on prévoie des postes d'administrateurs indépendants à ces conseils.

En ce moment, la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques exige, dans le cas des compagnies d'assurance-vie, qu'il y ait des administrateurs chargés de défendre et de représenter les assurés, par opposition aux actionnaires. Je vois cela à la page 15 de votre mémoire. Votre idée est que l'on propose le même genre de choses pour toutes les institutions financières. Est-ce bien cela?

**M. A. Lambert:** Oui. Nous ne nous sommes pas attardés sur le sujet, et nous en discutons dans un cadre légèrement différent de celui que vous abordez. À la *London Life*, bien sûr, il y a des administrateurs chargés de représenter les intérêts des assurés, conformément à la loi, et nous avons en plus des administrateurs indépendants sans aucun lien avec les actionnaires principaux. Notre idée est d'avoir une prise de participation du public dans chacune de nos compagnies, et c'est le cas à *Royal Trust LePage*, *London Life*, et maintenant *Longvest*; et dès que nous le pourrons, nous offrirons une prise de participation publique à Wellington. Peut-être que cela se fera sous le chapeau de *Longvest*, l'une ou l'autre.

Et nous pensons que tous les actionnaires devraient pouvoir être représentés au conseil, pas simplement les plus gros. Nous sommes donc tout à fait partisans de l'institution de postes d'administrateur indépendant.

**M. McCrossan:** Disons alors un représentant des actionnaires, plutôt que des clients, comme dans le cas de la compagnie d'assurance-vie . . .

**M. A. Lambert:** Oui, étant donné que notre clientèle est extrêmement dispersée. Vous avez tout à fait raison, nous cherchons à recruter des personnes compétentes, tout en essayant de respecter une représentation géographique, mais ce ne sont pas des représentants des clients à proprement parler.

**M. McCrossan:** J'aimerais vous parler de cette idée d'un administrateur représentant les déposants.

**Le président:** C'est votre dernière question, mais vous pouvez la poser. Le temps passe.

**M. McCrossan:** Très bien. J'avais encore une autre petite question à poser. Je vais laisser celle-ci, et j'aimerais que nous parlions de votre proposition selon laquelle on exigerait la création de comités du conseil d'administration.



## [Texte]

My understanding is that, again on the London Life side, there is no provision for committees of the board of a life insurance company making executive decisions. Informally, committees are set up, but the decisions have to be ratified by the full board. Are you suggesting that committees be entrenched in the legislation which would have powers, that executive committees of the board or so on could have specific powers under the act?

**Mr. A. Lambert:** These are committees to which matters would be referred if there was any related-party relationship in the proposed transaction. The committee of the independent directors, say at Royal Trustco, are absolutely independent; they have no relationship with the major shareholding group or any of its companies or on any of its boards; they are not represented with any of the law firms that deal with the major shareholder companies or the auditing firms. So they are absolutely independent.

Matters of investment that come through to the Investment Department, if the Investment Department is prepared to recommend those and then if there is a related party in the transaction, must be referred to that independent committee. The independent committee can only rule on whether or not this is sufficiently arm's length and there is no self-dealing or conflict in it. If they rule that there is not and they recommend the transaction, then it goes to the board for approval. They do not make a final approval, but it will not go to the board and it would not be considered by the board unless they are prepared to support it.

**Mr. McCrossan:** There would be no management directors on that committee either?

**Mr. A. Lambert:** Absolutely not.

**Mr. McCrossan:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman.

Just two questions: The ownership of Trilon is controlled by a 30% Brascan ownership. I have a couple of questions surrounding that . . .

**Mr. A. Lambert:** Could I just say that it is probably closer to 38%.

**Mr. Attewell:** Have you a policy that this is a long-term level, or is there any policy on the level of ownership? Secondly, is 38% all-inclusive? Would Noranda have shares? Would any other sub have shares of Trilon?

**Mr. A. Lambert:** It is all-inclusive. The holding in Trilon is not only in Brascan, but the 38% is all-inclusive. It is not in Noranda, but it is in Great Lakes Investment and several other associated companies. But when we mention the 38% that is all-inclusive.

We do have a policy. We are all moving in the direction of having at least approximately 50% of the shares held widely by the public and the group holding restricted to . . . in the case of

## [Traduction]

Parlons par exemple de la *London Life*, aucune disposition ne permet aux comités du conseil d'administration d'une société d'assurance-vie de prendre des décisions de direction. Les comités sont créés, selon les besoins, mais les décisions doivent être ratifiées par le conseil d'administration au complet. Proposez-vous par là que l'on adopte des dispositions législatives, dotant ces comités de pouvoirs spéciaux?

**M. A. Lambert:** Il s'agirait de comités qui seraient saisis de projets de transaction entre parties apparentées. Dans le cas de *Royal Trustco*, par exemple, il y a un comité des administrateurs indépendants, lesquels sont absolument indépendants; ils n'ont absolument aucun rapport avec le groupe actionnaire principal, ni avec aucune de ses sociétés; ils ne sont pas non plus représentés auprès des cabinets d'avocats qui s'occupent des affaires des actionnaires principaux, ni auprès des firmes de vérificateurs. On peut dire qu'ils sont absolument indépendants.

Lorsque certaines transactions doivent être approuvées par notre division des placements, celle-ci est tenue de les renvoyer au comité indépendant si certaines parties sont apparentées. Le comité indépendant doit ensuite examiner les questions de conflit d'intérêts, de liens de dépendance etc., et prend une décision. Si le comité recommande l'approbation de la transaction, le conseil d'administration en est saisi. Ce n'est pas au comité de donner une approbation finale, mais il peut faire opposition s'il le désire, et le dossier n'est alors pas transmis au conseil d'administration.

**M. McCrossan:** Il n'y aurait donc pas de représentants de la direction à ce comité?

**M. A. Lambert:** Absolument pas.

**M. McCrossan:** Merci.

**Le président:** Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président.

Juste deux questions: \*Brascan contrôle 30 p. 100 des parts de *Trilon*. J'ai un certain nombre de questions à poser là-dessus . . .

**M. A. Lambert:** C'est sans doute plus près de 38 p. 100.

**M. Attewell:** Avez-vous une politique à long terme là-dessus, et de façon générale, sur les prises de participation? Deuxièmement, ces 38 p. 100 incluent-ils toutes les actions du groupe *Brascan*? Est-ce que Noranda aurait des actions? Ou n'importe quelle autre filiale?

**M. A. Lambert:** Cela comprend tout. Il y a d'autres actionnaires que *Brascan*, mais ces 38 p. 100 comprennent toutes leurs actions. Cela ne fait pas intervenir Noranda, mais par exemple *Great Lakes Investment*, et quelques autres sociétés associées. Mais lorsque nous parlons de 38 p. 100 des actions, cela comprend tout.

Nous avons adopté une politique assez précise à ce sujet. Nous voulons qu'environ 50 p. 100 des actions soient distribuées au public, et que ce qui revient au groupe soit limité . . .



## [Text]

Royal Trust it is slightly over 50%, about 50.1%; in London Life, in which the holding company is Lonvest, we have gone public with about one-third of Lonvest so we still have two-thirds but warrants are out and there will be dilution as a result of that and we will be moving down to approximately a 50% holding in London Life too.

**Mr. Attewell:** On page 5 you talk of a policy of rewarding senior management through significant share ownership. Could you just explain that policy a bit further? I think some companies who do that place too much of a risk if it is a short-term type of plan. In other words, as you well know, you can do a lot of things in a short term to improve earnings, to get the price of stock up. Is your plan of a more long-term nature?

**Mr. A. Lambert:** It is of a long-term nature, and we are very conscious of the risk of trying just to do miracles.

• 1020

The vesting does not occur. It only occurs over a five-year period. So they cannot have just one spectacular year and then sell the shares. There is risk though, and we point out very clearly that we all are part of that, we all are aware that we are acquiring those shares. We are assisted through loans to acquire them but we have the responsibility. The philosophy really is that we think management should benefit as the shareholders benefit, that their interests are mutual. If the shareholders are not benefiting... Management should not prosper when shareholders are not. Competition throughout all our group is at a modest level. The direct level of competition is lower than many others, but our stock programs are, we think, very helpful and certainly very rewarding if the company does well.

**Mr. Attewell:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Wilson, one question.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Thank you, Mr. Chairman.

I just want to pursue the area of deposit insurance for a moment. If I recall your brief, you indicated that, beyond a low dollar threshold, you would favour co-insurance. Would you care to enlarge on your thoughts in that regard?

**Mr. A. Lambert:** Yes, I would be pleased to.

Without trying to be too specific about the level, we think the smaller depositor, who really would have difficulty in assessing which companies he should put his funds with, should be fully protected. But we think, as that level moves up—for example, it was at 20 then it moved up to 60. I think at that time I felt perhaps it should have moved to 40. However, anything above 40 should have been graduated—say, the next 10 at 90% and the next at 85%, something like that. We believe, and I think we support the Wyman report in

## [Translation]

dans le cas de *Royal Trust*, c'est un peu plus de 50 p. 100, environ 50.1 p. 100, et pour *London Life*, dont *Lonvest* est la société de portefeuille, à peu près un tiers est réparti entre les petits actionnaires, ce qui nous en laisse encore deux tiers, dont une partie va encore être cédée, si bien que nous allons nous approcher des 50 p. 100 à *London Life* également.

**M. Attewell:** À la page 5, vous parlez de récompenser les cadres supérieurs en leur permettant une prise de participation assez importante. Est-ce que vous pourriez nous en parler un peu plus? Je pense que dans le cas de certaines sociétés qui procèdent à ce genre de distribution, il y a le risque que ce soit une opération à court terme. Comme vous le savez, on peut, par certaines manipulations, améliorer les dividendes, pour faire monter le prix de l'action. Est-ce que, dans votre cas, c'est une politique à plus long terme?

**M. A. Lambert:** Dans notre cas c'est effectivement une opération à plus long terme, et nous avons effectivement conscience des risques de certaines opérations miracles.

Mais le processus de dévolution ne se fait que sur cinq ans. Cela empêche qu'ils puissent profiter d'une année absolument record, pour vendre ensuite leurs actions. Il y a quand même un risque, et nous insistons bien sur le fait que nous participons tous à ce risque, et nous avons tout à fait conscience des tenants et aboutissants de l'opération. Nous pouvons bénéficier de prêts pour l'acquisition de ces actions, mais nous partageons le risque. Nous pensons tout simplement que la direction devrait pouvoir profiter, comme le font les actionnaires, et que leurs intérêts vont dans le même sens. Si les actionnaires ne profitent pas... La direction ne devrait pas pouvoir faire de bénéfices quand les actionnaires n'en font pas. La concurrence, au sein de notre groupe, est assez modeste. Elle est beaucoup moins vive qu'au sein de bien d'autres groupes, mais ces programmes d'actionnariat sont certainement très utiles, et en tout cas très intéressants lorsque la société dégage un bon bénéfice.

**M. Attewell:** Merci.

**Le président:** Monsieur Wilson, une question.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Merci, monsieur le président.

Je voudrais revenir sur la question de l'assurance-dépôts. Si je me souviens bien de votre mémoire, vous seriez favorable à un partage des risques, dès un seuil assez bas. Est-ce que vous pourriez nous préciser cela?

**M. A. Lambert:** Avec plaisir.

Sans vouloir être trop précis, pour ce qui est de ce seuil, nous pensons que le petit déposant qui a du mal à savoir à quelles sociétés il devrait confier son argent, devrait être protégé à 100 p. 100. Mais nous pensons qu'au fur et à mesure que le dépôt augmente... on était passé de 20,000 à 60,000. Je pense que peut-être 40,000 auraient été suffisants. Mais à partir de 40,000, il devrait y avoir un système dégressif... c'est-à-dire que la tranche suivante de 10,000 serait assurée à 90 p. 100, puis à 85 etc. Je pense que nous sommes d'accord avec le

[Texte]

that respect, there should be some discipline so people do not just seek the highest rate. However, they have to feel there is some risk in choosing the institution they use. Otherwise, I do not think there is sufficient discipline on the institution itself and the business that it undertakes. We feel that the smaller depositors should be looked after fully but larger depositors should be required to use some judgment in the selection of whom they are doing business with.

You must bear in mind that with trust companies and banks a person could spread his \$20,000 quite easily in ten different places, and even in the smaller communities he could probably spread it in five different places. So it does afford, even at \$20,000, fully insured, a high degree of... I am not taking \$20,000 as necessarily the limit for full coverage. I am just using it to illustrate that it does provide a very substantial amount of protection for the smaller investor or depositor.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** What about risk-related premiums?

**Mr. A. Lambert:** My feeling is we probably cannot ignore the fact that some evaluation has to be made of the institutions that are going to be insured, and I do not think they are all equal. Again, I think, in the first amounts, there probably would be the same insurance costs for everyone but, in the larger amounts, I think there has to be a higher premium for higher risk. That is the whole principle of insurance. Politically it is not easy but I think it is right.

**The Chairman:** Mr. Lambert, thank you very much for coming before us. You have been very helpful.

**Mr. A. Lambert:** Thank you, Mr. Chairman. It has been a pleasure being with you.

**The Chairman:** We have enjoyed your testimony.

We will have a break for two minutes.

• 1025

• 1027

**The Chairman:** We now have the notaries of Quebec, the Chambre des notaires du Québec. The President is Jean Lambert. The Secretary is Gilles Demers. Jacques Taschereau is a member of the council administration. Denyse Fortin is the Director of Professional Development. Julien Mackay is Director of Research.

Lady and gentlemen, we have your brief and we are appending it to today's proceedings. If you have a very short opening statement on that, we would appreciate it. Then I would like to turn the matter over to questioning. I am advised we have a vote this morning. I am going to say to you that when the bells ring, the bells ring on you, and that will have to be, unfortunately, the end of our hearing of your proceedings. So if we could move along quite quickly, I would appreciate it.

[Traduction]

rapport Wyman là-dessus, pour qu'une certaine discipline s'instaure, afin que les gens ne soient pas simplement intéressés par l'obtention du meilleur taux d'intérêt. Cependant, il faut bien évidemment qu'ils sachent qu'il y a un certain risque, selon l'institution choisie. Dans le cas contraire, rien n'est là qui impose une certaine discipline aux institutions, et notamment pour ce qui est des affaires dans lesquelles elles se lancent. Le petit déposant devrait donc être assuré à 100 p. 100, alors que l'on peut attendre des autres qu'ils soient en mesure de se faire une idée des institutions auxquelles ils confient leur argent.

Gardez bien présent à l'esprit qu'il est facile à un particulier de répartir un placement de 20,000\$ entre 10 banques ou sociétés de fiducie, et dans les plus petites localités, il pourrait répartir cette somme entre cinq institutions. Mais même à 20,000\$, assurés à 100 p. 100, il faudrait... Je ne veux pas dire que 20,000\$ soit le seuil que nous proposons, c'est simplement un exemple que je choisis pour vous faire comprendre qu'il faut protéger le petit investisseur, ou le petit déposant.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Que pensez-vous de l'idée de fixer les primes en fonction du risque?

**M. A. Lambert:** Nous ne pouvons pas ignorer le fait qu'il faudra bien évaluer les institutions qui seront assurées, et je ne pense pas qu'elles soient interchangeables. Je répète, jusqu'à un certain seuil, on pourrait imaginer des frais d'assurance qui seraient les mêmes pour tout le monde, et à partir de dépôts très élevés, il faudrait ajuster la prime d'assurance au risque. C'est d'ailleurs le principe même de toute assurance. Je sais que du point de vue politique, ce n'est pas facile à faire, mais je pense que c'est la bonne solution.

**Le président:** Monsieur Lambert, merci beaucoup d'être venu. Votre témoignage aura été très utile.

**M. A. Lambert:** Merci, monsieur le président. Nous sommes également ravis d'avoir pu venir témoigner.

**Le président:** Merci pour ce témoignage.

Suspension de séance de deux minutes.

**Le président:** Nous recevons maintenant les notaires du Québec, *The Quebec Board of Notaries*. Son président est M. Jean Lambert, accompagné du secrétaire Gilles Demers, de M. Jacques Taschereau, membre du conseil d'administration, de M<sup>me</sup> Denyse Fortin, directrice du développement professionnel, et de Julien Mackay, directeur de la recherche.

Madame et messieurs, nous avons déjà votre mémoire, et nous le joindrons en annexe au procès-verbal. Si vous avez une brève déclaration liminaire à faire, allez-y. Nous passerons ensuite aux questions. J'apprends qu'il y aura un vote à la Chambre ce matin, et lorsque ça sonnera, ce sera effectivement la fin de votre témoignage, malheureusement, et la fin de notre audience avec vous. Si vous voulez donc procéder rapidement, je m'en féliciterais.



[Text]

• 1030

**Maître Jean Lambert (président de la Chambre des notaires du Québec):** Merci, monsieur le président.

Je vais donc, à ce moment-là, rappeler l'essence de notre mémoire, non sans souligner, monsieur le président, que la Chambre des notaires du Québec comparaît devant ce Comité à deux titres. Tout d'abord, on représente un groupe de professionnels qui ont à conseiller leurs clients en matière financière, notamment lorsqu'ils sont des emprunteurs, donc des utilisateurs de l'épargne et, également, lorsqu'ils ont à conseiller des clients qui ont des sommes à placer, notamment au moment du règlement d'une succession. Mais aussi, monsieur le président, parce que les notaires reçoivent en dépôt, et ce fut le cas l'an dernier, plusieurs milliards de dollars. L'année passée ce fut très précisément 6.8 milliards de dollars qui leur ont été confiés dans le cours de l'année 1984 en dépôts, en fidéicommis.

Également, monsieur le président, mais c'est hors mémoire parce que c'est un cas qui nous est arrivé tout récemment, mais j'aurai un cas, dis-je, qui montre qu'une institution financière du Canada peut être régionale et être située dans l'Ouest mais avoir, dans ses activités, des répercussions jusque dans l'Est. C'est un cas qui nous amènera peut-être à vous soumettre une suggestion.

Ceci étant dit, monsieur le président, concernant le document déposé par le ministre pour fins d'analyse et de discussions, nous partageons l'idée du principe fondamental qui veut que l'épargnant et l'emprunteur bénéficient d'une meilleure protection et, à bon droit, ce principe doit guider s'il y a lieu toute réforme des lois en ce domaine.

Nous nous sommes attachés particulièrement à trois objectifs: celui de la protection de l'épargne et de l'épargnant; de la promotion de la concurrence, de l'innovation et de l'efficacité; et, également, l'élargissement des sources de crédit et des possibilités de choix pour le consommateur des services financiers. Ce sont les trois points parmi d'autres objectifs mentionnés qui ont retenu notre attention. Et c'est en vue de soutenir ces trois objectifs que nous faisons nos commentaires.

**Le président:** Monsieur Toupin.

**M. Toupin:** J'aurais une question à poser concernant plus précisément une allégation contenue à la page 20 du texte et je cite:

Elle souhaiterait cependant une décentralisation de ce Bureau qui pourrait être rattaché au ministère de la Justice provincial et ceci dans le but de respecter les particularismes régionaux et plus particulièrement au Québec...

Cela est dans la conclusion. Et à la page 18 vous dites:

... le Bureau des conflits d'intérêts financiers aura principalement à connaître des réclamations de nature civile, il devrait, à notre avis, relever de l'autorité provinciale et être rattaché au ministère de la Justice...

Ici, le seul point que j'aimerais que l'on clarifie c'est au sujet des règles établies suivant une nouvelle réglementation, peut-être bien réglementation fédérale, peut-être bien provinciale

[Translation]

**Mr. Jean Lambert (President, Quebec Board of Notaries):** Thank you, Mr. Chairman.

I would like, at this point, to remind you of the essence of our brief and point out, Mr. Chairman, that the Quebec Board of Notaries is appearing the committee in two capacities. First, they represent a group of professionals who advise their clients on financial matters, particularly as borrowers or users of savings, and also when an estate is being settled and they have money to invest. But notaries also, Mr. Chairman, receive billions of dollars in trust, as was the case last year. Last year, in 1984, exactly \$6.8 billion was given them to be held in trust.

Also, Mr. Chairman—but it is not in the brief because it happened just recently—I will describe a case that shows that a Canadian financial institution can be regional and located in the west, but that its activities can have repercussions in eastern Canada as well. We may use this case as a basis for a proposal.

Now, Mr. Chairman, with respect to the green paper that was tabled by the Minister for the purposes of analysis and discussion, we agree with the basic principle whereby savers and borrowers should be better protected and we feel that this principle should guide any legislative reform that might be undertaken.

We specifically focused on three of the objectives set out in the green paper: Protecting savers and savings; promoting competition, innovation and efficiency; and broadening sources of credit and options for consumers of financial services. Of all the objectives mentioned in the green paper, these are the three that we focused on. And our brief was drafted with a view to supporting these three objectives.

**The Chairman:** Mr. Toupin.

**Mr. Toupin:** I have a question for you about an allegation you make on pages 22 and 23 of your brief.

"The Board would nevertheless like to see such an Office decentralized and perhaps attached to the provincial Department of Justice; the effect of such decentralization would be to respect regional features and, especially in Quebec..."

That is in the conclusion. And on page 21 you say:

"... the Financial Conflicts of Interest office would primarily be responsible for handling civil actions, it should, in our opinion, be a body falling under provincial jurisdiction, attached to the Department of Justice..."

The only point I would like to get some clarification on here deals with the rules that will be set out under the new regulations, which may be federal or provincial, and which, in a way,



## [Texte]

qui, en quelque sorte, dépende de ce qu'on appelle le droit administratif plutôt que du droit civil. On parle de la création d'un bureau, c'est-à-dire de la création d'un tribunal quasi-judiciaire ou tribunal administratif plutôt que d'un tribunal civil. C'est pour ça que vous faites allusion au droit civil alors qu'ici on serait plutôt porté à se rattacher au droit administratif. C'est le point que j'aimerais que vous expliquiez.

**Me Lambert:** Le tribunal lui-même peut relever de règles administratives mais, néanmoins, avoir à considérer les principes de droit civil. Et je pense que c'est ce que l'on voulait dire. Et, comme la situation du Québec est particulière en ce sens, on croit qu'il est préférable que les gens qui auraient à examiner un cas qui serait soumis à leur attention pour vérifier si effectivement il y a eu abus lorsqu'il y avait situation de conflit d'intérêts, on pense, dis-je, qu'il est important que ces gens-là aient une bonne connaissance de tout l'environnement juridique qui gouverne le droit de la propriété au Québec et qui est un droit d'origine civile.

• 1035

**M. Toupin:** Mais s'il y a une violation, il y a une violation de la réglementation fédérale. Il y a un code de différents principes de loi. Donc, en quelque sorte, lorsqu'il y a une violation, ce n'est pas directement une violation de droit civil.

Au niveau de l'élaboration des lois ou de la réglementation fédérale, on devrait tenir compte des particularités de la province. Mais, ultérieurement, au niveau de l'application de la loi, je ne vois pas de rapport avec le droit civil puisqu'il s'agit principalement de droit administratif. Le tout pourrait être administré par un tribunal quasi-judiciaire ou administratif, sans être rattaché à un tribunal de compétence provinciale.

**Me Lambert:** Je dois vous dire que cela se rattache dans une option qu'on fixe dans notre mémoire. On dit qu'on veut le maintien de niveaux de concurrence entre les niveaux de compétence. Tant les membres de ce Comité que d'autres personnes s'interrogent sur l'à-propos d'une concentration plus grande du pouvoir dans les secteurs privés au sein du monde financier. Je pense qu'on peut aussi s'interroger sur l'opportunité de concentrer à un seul endroit le niveau de compétence. C'est un peu la conséquence de la proposition du Livre vert de coiffer sous le parapluie de la compétence fédérale une activité d'une institution financière qui déborderait le cadre d'une province. Je simplifie un peu mais, au fond, c'est ce qu'on retrouve comme principe. Nous disons: Non, non; réglementez les fonctions, vérifiez l'utilisation des prérogatives de ceux qui détiennent les pouvoirs financiers mais, par contre, laissez cette multiplicité des juridictions; c'est sain.

Cela m'amène à répondre d'une façon plus précise à votre question. Même si ce bureau avait à faire respecter une loi et une réglementation fédérale... On retrouve actuellement dans le monde juridique, au Canada, ce même type de chose. Par exemple, le Code criminel est une loi pancanadienne, mais est appliqué dans chaque province. L'administration de la justice relève des provinces et cela ne pose pas de problèmes. Dans ce cadre-là, on dit que le Bureau de surveillance—on vous suggère aussi de modifier l'appellation française; il vaudrait peut-être mieux dire «Bureau de surveillance des conflits

## [Traduction]

will be part of administrative law rather than civil law. You talk about setting up an Office, which would be a quasi-judicial or administrative tribunal rather than a civil tribunal. That is why you refer to civil law, whereas it might be more appropriate here to refer to administrative law. I would like you to explain that point to me.

**Mr. Lambert:** The tribunal itself could come under administrative law, but it would have to take into account the principles of civil law. I think that is what we meant here. And because Quebec is unique in that sense, we think it preferable that the people who are asked to review specific cases to determine whether there were actually abuses in conflict of interest situations have a good knowledge of the legal environment that affects Quebec's property laws, which arise out of the Civil Code.

**Mr. Toupin:** But if there is a violation, it is a violation of federal regulations. The legal principles involved are different. In a way, when there is a violation, it is not a direct violation of the Civil Code.

The peculiarities of the province should be taken into account when federal laws and regulations are formulated. But ultimately, when it comes to implementing the legislation, I do not see where civil law comes into it, because it is mainly an administrative matter. The whole thing could be administered by a quasi-judicial or administrative tribunal, with no links to any provincial tribunal.

**Mr. Lambert:** I must say that I think that there is a tie-in in one of the options that we discuss in our brief. We say that we want a degree of competition to be maintained between the various jurisdictions. Members of this committee and others are questioning the appropriateness of greater concentration amongst private sector financial institutions. We should also look at whether it would be appropriate to concentrate responsibility at one particular level of government. That could be the result of the green paper proposal whereby the activities of financial institutions that overstepped provincial jurisdiction would come under the federal umbrella. I am simplifying it somewhat, but that is the basic principle. We are saying no, no; regulate the roles, monitor the use of financial powers, but leave the jurisdictions alone; the diversity is healthy.

I can now give you a more specific answer to your question. Even if the office had to enforce federal laws or regulations... There is legal precedent for this in Canada. The Criminal Code, for example, applies to everyone in Canada, but is enforced by the provinces. The fact that the administration of justice comes under provincial jurisdiction does not pose a problem. We are saying that the Conflicts of Interest Office—and we suggest that you change the French name and call it the *Bureau de surveillance des conflits d'intérêts*, the «Conflicts

[Text]

d'intérêts—que ce bureau, dis-je, devrait relever, au point de vue de son administration et de sa gestion, du gouvernement provincial ou d'une autorité provinciale.

**M. Toupin:** En somme, la Chambre des notaires tient à ce que dans l'exercice de la nouvelle réglementation, on tienne compte des particularités de la province de Québec.

**Me Lambert:** Oui, et peut-être d'autres provinces veulent-elles, elles aussi, faire valoir leurs particularités.

**M. Toupin:** Merci.

**The Chairman:** No. I think, Mr. Riis.

**Mr. Riis:** Thank you, Mr. Chairman. In your brief you mentioned the need for competition, no competition, I believe.

We have had a number of witnesses before us who have indicated a concern that the proposals in the green paper will lead to financial concentration. My question is: Do you believe that the proposals as presented would result in more competition in the financial market, or less?

**Me Lambert:** Nous croyons que les propositions vont favoriser une plus grande concurrence. Nous nous sommes attachés davantage, dans notre mémoire, à l'aspect de la protection de l'épargnant et des mesures qui peuvent favoriser un meilleur choix, donc une plus grande concurrence sur le marché des services financiers. Il y a des propositions; le décloisonnement en est une. On a connu cela un peu au Québec, au cours des dernières années, et je pense que cela a été bénéfique. Donc, dans l'ensemble, les propositions à ce sujet nous satisfont.

**Mr. Riis:** In terms of the concept of competition, where do you people see the greatest need existing for more competition? In what areas of financial services?

• 1040

**Me Lambert:** Nous avons, au début des travaux du Comité, discuté de l'à-propos de nous interroger pour voir si les compagnies de fiducie devaient avoir plus ou moins de pouvoirs. Y aurait-il lieu d'élargir le mandat de certains autres intervenants dans le milieu financier? Nous nous sommes restreints sciemment aux domaines que nous avons mentionnés dans notre document, parce que nous sentions que nous n'avions peut-être pas toute la compétence nécessaire ni le recours à toutes les ressources voulues pour aller dans ce domaine-là. Nous nous sommes donc contentés d'appuyer des principes, laissant aux spécialistes le soin de les traduire. Y aurait-il lieu d'élargir les pouvoirs des compagnies de fiducie. Je vous donne cela à titre d'exemple. Je pense qu'il appartient à d'autres spécialistes que nous de l'établir.

Il est certain qu'il est bon pour le consommateur, qu'il s'agisse d'un individu ou d'un petit entrepreneur, que plus de sources s'offrent à lui pour le financement de l'achat de ses biens ou du développement de son entreprise.

**Mr. Riis:** Let me ask a related question, and that is on the need for more competition resulting in a greater range of services available to a certain sector of society. What sector do you see in need of more services? Are we talking about certain

[Translation]

of Interest Monitoring Board—be administered and run by the provincial government or a provincial authority.

**Mr. Toupin:** Basically, the Board of Notaries wants to ensure that when the new regulations are brought in, the specific characteristics of Quebec are taken into account.

**Mr. Lambert:** Yes, and other provinces may want to assert their own specific characteristics.

**Mr. Toupin:** Thank you.

**Le président:** Non. La parole est à M. Riis, je crois.

**M. Riis:** Merci, monsieur le président. Vous avez parlé dans votre mémoire de la nécessité d'accroître la concurrence.

Certains des témoins que nous avons entendus craignaient que l'application des recommandations faites dans le Livre vert entraînerait une concentration accrue du secteur financier. Ma question est donc la suivante: si les recommandations du Livre vert étaient appliquées, y aurait-il plus ou moins de concurrence dans les marchés financiers?

**Mr. Lambert:** We feel that the proposals will favour increased competition. We dealt more extensively in our brief with protecting savings and giving consumers a wider choice, which means increased competition in the financial services market. There are various proposals; removing barriers is one of them. We have been doing it to a certain extent in Quebec over the past few years and I think that it has been beneficial. We are generally satisfied with the proposals in that area.

**M. Riis:** Y a-t-il des domaines en particulier où la concurrence doit être accrue? Quels services financiers doivent être diversifiés?

**Mr. Lambert:** When the committee began its work, we discussed whether it would be appropriate to consider increasing or curbing the powers of trust companies. Should the mandate of certain other players in the financial market be broadened? We deliberately limited ourselves to the areas mentioned in our brief because we did not feel that we were knowledgeable enough or that we had the resources we would have needed to deal with that particular area. Accordingly, our paper is no more than a defence of certain principles, whose practical application we will leave to the experts. The question of whether to broaden the powers of trust companies is one example. I think other experts should decide.

It is certainly good for the consumer, whether you are talking about an individual or a small business, to have more sources of financing available for the purchase of goods or the development of his business.

**M. Riis:** Permettez-moi de vous poser une question connexe, qui porte sur la nécessité d'accroître la concurrence et d'élargir la gamme de services offerts à certains secteurs de la société. Y a-t-il des secteurs qui ont besoin de services additionnels? La



[Texte]

kinds of small businesses, medium-size businesses, the farm community? Who is it who is being under-served at this moment?

**Me Lambert:** Les entrepreneurs en région sont ceux qui ont le plus besoin d'avoir accès à d'autres services. Chez nous, au Québec, c'est un besoin clairement identifié. Il y a déjà eu des institutions relevant du provincial qui se sont donné cette vocation-là, qui ont connu un développement assez fulgurant et qui, pour des raisons qui n'ont rien à voir avec les besoins à combler, ont connu des difficultés. Cependant, le développement d'une institution en particulier à laquelle je songe, se justifiait par ce besoin de régionaliser des capitaux et de permettre à la petite et moyenne entreprise en région d'avoir plus facilement accès au capital, les autres types d'institutions plus conventionnelles ou plus traditionnelles ayant tendance à se concentrer dans les grands centres urbains.

**Mr. Riis:** Thank you.

My last question refers to the witness's view of co-insurance. I must admit I have not been able to read your brief, so I hope you have not gone into much detail in your brief. Do you favour co-insurance? If you do, at what level should it trip in?

**Me Gilles Demers (notaire, secrétaire du Groupe Optimum):** Nous présumons que vous parlez de coassurance dans la question de l'assurance-dépôts.

**Mr. Riis:** Yes.

**Me Demers:** Le comité ne s'est pas penché de façon importante sur cette question de l'assurance-dépôts, parce qu'au moment où nous avons soumis notre rapport, la question n'était pas à ce point publique.

Nous croyons, de façon générale, que le déposant doit avoir jusqu'à un certain point la responsabilité de choisir lui-même les institutions avec lesquelles il veut faire affaire et user de discernement. Nous ne croyons pas qu'il serait normal d'avoir une assurance-dépôts illimitée.

**Me Lambert:** En d'autres termes, il est ressorti de cette discussion, qui n'a pas été consignée dans notre mémoire, qu'il ne faudrait pas étendre l'assurance-dépôts à tous les déposants, sans limite. Le but est de protéger le petit épargnant. Celui qui dépose des sommes importantes a les moyens de se renseigner; il peut avoir recours à des experts, des spécialistes. Ce n'est pas lui qui a besoin de protection; c'est le petit épargnant. Il ne faut pas oublier que quelqu'un doit payer la note.

**Mr. Riis:** Just as a supplementary, when does a saver become an investor? At what level do you think it would be fair?

**Me Lambert:** Je regrette, mais je n'ai pas la compétence pour répondre à cette question. On comprend clairement que le déposant normal, qui dépose une somme qui correspond à l'épargne moyenne du citoyen canadien, a besoin d'être protégé. Celui qui dépose des sommes importantes doit être considéré différemment.

[Traduction]

petite entreprise, les entreprises moyennes, les cultivateurs? Y a-t-il des groupes qui sont mal desservis?

**Mr. Lambert:** The ones who need more services the most are regional business people. In Quebec, this need has been clearly shown. There have been institutions under provincial jurisdiction who set out to meet that need, developed at a fairly spectacular rate and then, for reasons that have nothing to do with the needs to be met, got into trouble. However, one particular institution developed specifically in response to the need to regionalize capital and give small and medium size businesses better access to capital, since other, more conventional or traditional types of institutions tend to locate in large urban centres.

**M. Riis:** Merci.

Enfin, je voudrais savoir ce que vous pensez de la coassurance. J'avoue que je n'ai pas eu l'occasion de lire votre mémoire; j'espère que vous n'y donnez pas une réponse détaillée. Êtes-vous en faveur de la coassurance? Si vous êtes en faveur, où le seuil devrait-il être fixé?

**Mr. Gilles Demers (Notary, Secretary of the Optimum Group):** We assume that you are talking about co-insurance in the context of deposit insurance.

**M. Riis:** Oui.

**Mr. Demers:** The committee did not look very closely at the question of deposit insurance, because at the time when we drafted our brief, it was not so much in the public eye.

In general, we believe that the depositor should, to a certain extent, be responsible for and show discernment in his choice of institutions. We do not think that there should be unlimited deposit insurance.

**Mr. Lambert:** In other words, what came out of our discussions but was not mentioned in our brief is that deposit insurance should not be extended to all depositors, without limit. Its purpose is to protect small depositors. Larger depositors can afford to get the information they need; they can go to experts or specialists. They are not the ones that need to be protected; small depositors are the ones who need protection. But we must keep in mind that someone has to pick up the tab.

**M. Riis:** À quel moment un épargnant devient-il un investisseur? Pourriez-vous le quantifier?

**Mr. Lambert:** I am sorry, but I am not qualified to answer the question. It is obvious that the ordinary depositor, whose deposits are in line with the average savings of Canadians, needs protection. People who have larger amounts on deposit should be treated differently.



[Text]

[Translation]

• 1045

**Me Demers:** Je pense d'ailleurs que ce n'est pas tellement une question de montant, mais plutôt une question d'attitude. Vous pouvez être investisseur avec de fort petites sommes, comme vous pouvez n'être qu'un épargnant avec des montants importants. C'est une question d'attitude et d'approche quant à la façon dont les sommes seront placées.

**Mr. Riis:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Lanthier.

**M. Lanthier:** Je suis heureux qu'une société de professionnels vienne enfin nous voir, parce que durant toutes les audiences, on a usurpé le titre de professionnel. On a rencontré des assureurs professionnels, des banquiers professionnels, des vendeurs immobiliers professionnels. Les membres d'une profession sont censés être un ensemble d'individus qui s'imposent une formation, une discipline dans le but de rendre un service au public. Si on s'en tient à cette définition classique, je crois que vous êtes le premier groupe de professionnels à nous présenter un mémoire. Cela se reflète dans votre mémoire dès le premier point, là où vous dites que l'objectif recherché est une meilleure protection de l'épargnant et de l'emprunteur, et non pas la sauvegarde de notre système financier ou la bonne santé financière de nos institutions.

Vous dites que le but premier est une meilleure protection de l'épargnant et de l'emprunteur. Nous, nous irions jusqu'à dire que c'est la protection du consommateur.

On a déjà posé la question et je voudrais vous la poser à vous. En ce qui concerne les conflits d'intérêts, il est facile de s'en sortir avec une amende. Les amendes font quasiment partie des dépenses diverses dans une entreprise. Certains nous ont dit que pour prévenir les conflits d'intérêts, il serait bon de mettre au bout du tunnel le spectre de la prison. Favorisez-vous cette solution draconienne? Croyez-vous qu'on devrait imposer des peines criminelles aux administrateurs qui ont été trouvés coupables d'avoir enfreint une réglementation établie concernant les transactions intéressées ou les conflits d'intérêts?

**Me Lambert:** Nous disons dans le mémoire que dans un cas de conflits d'intérêts, et notamment d'abus, il devrait y avoir une très stricte confidentialité. Cela m'amène à faire une nuance sur le résumé de notre position. Nous souhaitons également le maintien de la grande stabilité que nous connaissons dans notre système financier. Je pense que cela va de pair. Ce n'est pas uniquement dans l'intérêt du consommateur. Cela fait aussi partie de l'ensemble. Donc, il faut qu'il y ait confidentialité jusqu'à ce qu'il soit prouvé qu'il y a eu abus, qu'il y a vraiment eu un accroc important à ces règles strictes.

La sanction, on n'en a pas parlé. On a dit que cela devrait être réprimé sévèrement. On a dit que cela pourrait aller jusqu'à la perte du permis d'exploitation. Je pense que c'est important. Maintenant, y aurait-il lieu d'ajouter une peine d'emprisonnement ou de laisser au tribunal le choix d'ajouter une peine d'emprisonnement au besoin? On ne s'est pas vraiment interrogés à ce sujet. On a plutôt pensé au permis d'exploitation qui touche l'activité même du contrevenant, et je pense que la publicité qui s'ensuivrait serait assez puissante.

**Mr. Demers:** I think that it is not so much a question of amount, but of attitude. You can be an investor with very small amounts, just as you can be a saver with very large amounts. It is a question of attitude and approach and what you do with your money.

**M. Riis:** Merci.

**Le président:** Monsieur Lanthier.

**Mr. Lanthier:** I am pleased that we are at last hearing from an association of professionals, because throughout our sessions, many people have been usurping that designation. We have met with insurance professionals, banking professionals and professional securities dealers. The members of a profession are supposed to be a group of individuals who set themselves a certain training and a certain discipline in order to be able to serve the public. According to this traditional definition, I believe you are the first group of professionals to submit a brief. This is reflected in the very first point that you make in your brief, where you say that what you are seeking is better protection for savers and borrowers; you are not trying to safeguard our financial system or preserve the financial health of our institutions.

You say that the main objective is to better protect savers and borrowers. We would go so far as to say that it is consumer protection.

We have asked this question of others and I would like to address it to you. Conflicts of interest are very commonly punished with a simple fine. Fines are practically part of a company's operating budget. Some people have told us that to prevent conflicts of interest, we should introduce the threat of a prison term. Would you be in favour of such a drastic solution? Do you think that directors who have been found guilty of self-dealing or who have broken the conflict of interest rules should be criminally prosecuted?

**Mr. Lambert:** We state in our brief that where there is conflict of interest, and specifically where there are abuses there should be very strict confidentiality. And at this point I will have to qualify what we said about our position. We too want the high degree of stability of our financial system to be maintained. I think that the two go hand in hand. And this is not only in the interest of the consumer; it goes with the territory. There has to be confidentiality until it is proven that there have been abuses, or that the strict rules that will apply have been significantly contravened.

We did not talk about possible penalties. We said that it should be strictly curbed. We could even go so far as to revoke operating licences. I think that that is important. As to whether it would be appropriate to add a prison term or let the courts decide whether a prison term is necessary, we did not really look at that. We thought of revoking the offender's operating licence, because that gets him where he lives, and I think the resulting publicity would have a fairly powerful impact.

[Texte]

**Mr. Lanthier:** Vous vous préoccupez des conflits d'intérêts. Je vous comprends, parce que vous en êtes dégagés. N'est-ce pas qu'un notaire ne peut être membre d'un conseil d'administration d'une entreprise de fiducie ou d'une banque et exercer sa profession de notaire en même temps? Pouvez-vous faire cela?

• 1050

**Me Lambert:** Je vais vous résumer la réglementation. Si le professionnel est intéressé, s'il y a par exemple un intérêt de contrôle et qu'il peut vraiment influencer la direction d'une décision corporative, à ce moment-là, il est en conflit d'intérêts s'il est partie ou s'il préside, en tant qu'officier public, à la transaction dans laquelle il est intéressé. Cela est interdit. Mais s'il est membre, par exemple, d'un conseil d'administration d'une caisse populaire, rien ne lui interdit d'instrumenter comme notaire si un client le lui demande.

**Mr. Lanthier:** Donc, un notaire peut être membre du conseil d'administration d'une caisse populaire, avoir son bureau dans le local de la caisse populaire, en haut, à l'étage, et, excusez l'expression, s'envoyer à lui-même des clients d'en bas.

**Me Lambert:** Non, il faudrait être plus nuancé que cela.

**Mr. Lanthier:** Oui, mais cela pourrait se produire.

**Me Lambert:** C'est-à-dire qu'être membre d'un conseil d'administration ne veut pas dire que c'est vous qui dirigez les prêts. En fait, ce n'est pas ce qui se passe. Il y a une commission de crédit, il y a une direction de la caisse, et c'est à ce niveau-là que se font les prêts. Le conseil d'administration ne se réunit qu'une ou deux fois par mois, selon les besoins. Je ne crois pas que ce soit en occupant un poste d'administrateur que vous pouvez diriger les prêts dossier par dossier. Je pense que trop de personnes sont impliquées dans le processus pour qu'on puisse dire que le notaire membre d'un conseil d'administration s'envoie des prêts.

La question fait actuellement l'objet de discussions. Nous avons, au sein de la profession, un projet de refonte de notre loi. Notamment, cette question-là fait l'objet de discussions. Également, allons-nous interdire à un notaire de faire partie presque bénévolement du conseil d'administration d'une municipalité? Dans certaines municipalités, il est à peu près le seul professionnel. Les chiffres prouvent que le notariat est la profession la plus décentralisée au Québec. Donc, à certains endroits, le notaire est la seule personne ayant la formation juridique nécessaire pour guider les gens dans les délibérations du conseil d'administration d'une caisse populaire. S'il fallait lui interdire de recevoir les prêts, je pense que ce serait aller plus loin que le conflit d'intérêts pur et simple. Dans certains cas, cela va obliger les gens à aller au village voisin pour faire recevoir leurs prêts.

**Mr. Lanthier:** Monsieur le président, je m'excuse, mais je suis un peu effaré devant cette situation. C'est une question de limite. J'ai l'impression qu'on se demande si la femme est un peu enceinte. Je ne sais pas si cela illustre bien ma pensée. Où va-t-on s'arrêter? Cela obligerait peut-être le notaire à ne pas être membre du conseil d'administration dans sa propre bâtisse. Je ne veux pas élaborer davantage, mais ce n'est pas là

[Traduction]

**Mr. Lanthier:** You are concerned about conflicts of interest. I understand that, because you yourself have taken steps to prevent them. Is it not true that a notary cannot sit on the board of directors of a trust company or a bank and continue to practise his profession? Can you do that?

**Mr. Lambert:** I will give you a brief run-down of the regulations. If the professional has an interest—if, for example, he has a controlling interest and can really influence the direction of a corporate decision—he is in conflict of interest if he is involved in or oversees, as a public official, the transaction in which he has an interest. That is against the rules. But if he sits on the board of directors of a caisse populaire, for example, nothing prevents him from acting as a notary at the request of a customer.

**Mr. Lanthier:** So a notary can sit on a board of directors of a caisse populaire, have his office in the same building as the caisse populaire, on the next floor, and have clients up from downstairs, so to speak.

**Mr. Lambert:** No, it is not as simple as that.

**Mr. Lanthier:** Yes, but it could happen.

**Mr. Lambert:** Just because you sit on the board of directors does not mean that you are in charge of loans. That is not how it works. There is a credit board and the caisse has its own management and it is at that level that loans are approved. The board of directors only meets once or twice a month, as the need arises. I do not think that being a director means you can influence individual loans. There are too many people involved in the process for a notary to be able to feather his own nest merely by virtue of his position on the board.

The question is now under discussion. We are in the process of re-drafting our professional code of ethics, and that is one of the issues we are dealing with. Are we also going to prevent a notary from sitting on a municipal board, with almost no remuneration? In some municipalities, he is practically the only professional. Statistics prove that our profession is the most decentralized one in Quebec. In some communities, the notary is the only person who has the legal training you need to head the board of directors of a caisse populaire. By preventing him from handling loans, I think we would be going further than basic conflict of interest guidelines warrant. In some cases, people would have to go to the next town to get a loan.

**Mr. Lanthier:** I am sorry, Mr. Chairman, but I am somewhat horrified by this situation. How far do you take it? It is like wondering whether a woman is a little bit pregnant. I do not know whether I am making my point very clearly. Where do we stop? It may mean that a notary cannot sit on the board of an institution that is in his own building. Let me just point out that what you are saying rather flies in the face of my



*[Text]*

note sur laquelle j'avais commencé. Je disais que j'étais heureux parce que vous aviez à coeur le bien du consommateur, mais vous me dites maintenant que vous permettez ces choses jusqu'à un certain point, tout cela farci d'explications. C'est justement pour cela que nous avons notre Livre vert. On essaie de réglementer cette situation-là au lieu de la laisser au bon vouloir ou à l'esprit de détachement de chacun des individus.

**Me Lambert:** En matière de législation, il faut voir où sont les problèmes. Autant que nous sachions, il n'y a pas eu de problèmes, sinon dans quelques cas marginaux. Je pense que dans l'ensemble, le conflit d'intérêts interdit par notre code de déontologie est celui dans lequel le notaire, comme officier public, peut avoir un intérêt direct, un intérêt personnel, un intérêt de contrôle sur l'une des parties contractantes. Cela, c'est interdit. Mais quand vous êtes membre d'un conseil d'administration d'une banque, d'une caisse populaire ou d'une institution, vous travaillez en termes d'orientation ou de politique de gestion de l'entreprise; les prêts, eux, sont acceptés par un autre niveau qui est structuré, qui est prévu par la loi, qui s'appelle une commission de crédit; au-delà d'un certain montant, les prêts doivent être approuvés au niveau d'une union régionale. Je vois mal comment le notaire peut avoir une influence là-dessus.

**M. Lanthier:** Monsieur le président, j'ai dit ce que j'avais à dire. Je ne veux pas prolonger le débat, mais on aurait pu continuer.

**M. Toupin:** Permettez-moi de dire que la Chambre des notaires est très vigilante à ce sujet. Je n'ai que des félicitations à leur adresser. Quant au rôle du notaire ou de la Chambre, il me fera plaisir de l'expliquer à mon confrère.

• 1055

**Le président:** Monsieur Garneau.

**M. Garneau:** Monsieur le président, j'ai deux questions.

En ce qui concerne la sécurité des dépôts qui sont retenus en fiducie par les notaires, je sais que la Chambre des notaires a une assurance-responsabilité. Lorsqu'il s'agit de dépôts, la prime payée est-elle portée entièrement par le notaire ou reflétée dans ses honoraires professionnels?

**Me Lambert:** En ce moment, aucune fraction de la prime d'assurance-responsabilité ne se répercute, en termes de pourcentage ou autrement, sur la facture du client.

**M. Garneau:** Quelle est la limite de la responsabilité d'un notaire? Est-ce un million de dollars, deux millions de dollars? Supposons que je vous laisse en fiducie cinq millions de dollars et que vous le jouiez à la bourse et perdez tout. Suis-je couvert à 100 p. 100 ou s'il y a une limite?

**Me Lambert:** Il y a deux situations différentes. Tout d'abord, lorsque les fonds ne sont pas utilisés aux fins auxquelles ils étaient destinés et qu'il y a détournement de fonds, par exemple, c'est de la fraude et cela relève du fonds d'indemnisation. Je voudrais y revenir tout à l'heure parce qu'on a un cas semblable. Dans l'autre situation, les fonds disparaissent, mais il n'y a absolument aucune fraude. À ce moment-là, c'est

*[Translation]*

opening remarks: I was saying I was pleased to see you have the interests of the consumer at heart, and now you are saying that you allow these practices up to a certain point and you have given me all sorts of explanations. That is exactly why we have a green paper. We are trying to regulate this type of situation instead of leaving it to the discretion of individuals and appealing to their sense of detachment.

**Mr. Lambert:** Insofar as the legislation is concerned, we have to find the problems. Insofar as we know, there have been no problems, except in a few marginal cases. I think that generally speaking, the kinds of conflict of interest that are banned in our code of ethics are those whereby a notary, as a public official, can have a direct, personal or controlling interest in one of the principals involved. That is not allowed. But when you sit on the board of directors of a bank, caisse populaire or institution, you work on its general direction or management policy; loans are approved at another level, called a credit board, which is formally defined in the legislation. Loans above a certain amount must be approved at the regional level. I do not see how a notary could have any influence whatsoever.

**Mr. Lanthier:** I have said what I had to say, Mr. Chairman. We could go on, but I do not want to prolong the discussion.

**Mr. Toupin:** I would like to point out, with your permission, that the board of notaries is very vigilant in this respect. I have nothing but praise for them. And I would be pleased to explain the role of notaries or of the board to my colleague.

**The Chairman:** Mr. Garneau.

**Mr. Garneau:** Mr. Chairman, I have two questions.

The first deals with deposit insurance on deposits held in trust by notaries. I know that the Board of Notaries has liability insurance. Is the premium on deposit insurance paid entirely by the notary or is it reflected in his fees?

**Mr. Lambert:** At this time no part of the liability insurance premium is passed on, as a percentage or otherwise, to the client.

**Mr. Garneau:** What is the limit on a notary's liability? A million dollars, two million dollars? Suppose I give you \$5 million to be held in trust and you lose it all in the stock market. Am I covered for the full amount or is there a limit?

**Mr. Lambert:** Two different situations could arise. When the funds were not used for the purposes for which they were earmarked—if they were misappropriated, for example—that is fraud and it comes out of the compensation fund. I would like to come back to that later, because there has been such a case. The second possibility is that the funds disappeared, but there was absolutely no fraud. That is covered by insurance.



[Texte]

couvert par l'assurance. Cependant, un tel cas se présente rarement, parce qu'il y a l'obligation . . .

**M. Garneau:** Ma question est plus simple que cela. S'il y a fraude, et que j'ai cinq millions de dollars de contrôlés par un notaire, est-ce que l'assurance paie?

**Me Lambert:** Non, c'est le fonds d'indemnisation qui paie.

**M. Garneau:** Est-ce couvert à 100 p. 100?

**Me Lambert:** Non.

**M. Garneau:** Quelle est la limite?

**Me Lambert:** Actuellement, la limite est de 200,000\$; on a demandé qu'elle soit portée à 300,000\$.

**M. Garneau:** Donc, c'est 200,000\$ actuellement. Dans le cas de l'assurance, vous semblez dire que pour responsabiliser davantage le déposant, il faudrait qu'il y ait une sorte de coassurance. Avez-vous suffisamment discuté entre vous pour en arriver à une recommandation? Par exemple, la limite actuelle est de 60,000\$. Recommandez-vous qu'elle soit maintenue et qu'on accorde une coassurance qui irait possiblement jusqu'à 100,000\$ ou 200,000\$ dans une institution financière? Croyez-vous que la prime devrait être payée par le déposant, s'il le désire, ou portée par l'institution?

**M. Lambert:** On n'a pas discuté pour savoir qui devrait payer cette prime d'assurance-dépôts. Il est peut-être pensable de faire payer une prime par l'utilisateur d'un niveau autre que le niveau normal de l'épargnant. Cela m'amène à vous exposer un cas précis et à vous faire une suggestion à ce niveau-là.

Tout récemment, un bureau de notaire avait à transiger et a reçu une traite bancaire, un chèque de 1.5 million de dollars de la Banque commerciale du Canada. Huit jours plus tard, alors que les fonds avaient été déboursés, le chèque est revenu, pour les raisons que vous connaissez. Vous pouvez vous imaginer ce que cela a créé d'émoi et de difficultés chez ce professionnel qui n'avait commis absolument aucune faute dans le déroulement de l'opération. Néanmoins, son banquier a gelé immédiatement tous les comptes, y compris les comptes personnels de la société, et a sommé ces gens-là de comparaître. Je vous passe le détail. Tout cela pour vous dire que cela n'a pas été une petite affaire. Cela nous a amenés à nous interroger. Heureusement, cinq jours plus tard, le liquidateur a payé. Mais entre-temps, ils ont été obligés d'emprunter, de souscrire et de payer l'intérêt quotidien pour avoir emprunté sur marge de crédit. Heureusement, il s'agissait d'une société qui avait l'envergure nécessaire pour contracter un emprunt temporaire de cette importance.

Lorsque ce fait-là a été porté à notre connaissance, nous nous sommes dit: Comme professionnels, nous maintenons un fonds d'indemnisation pour le public qui est victime d'une malversation, d'une fraude; si c'est une erreur de bonne foi, nos gens sont obligés d'être assurés au moins pour un certain minimum.

• 1100

Est-ce qu'on retrouve ce genre de protection au niveau des institutions financières qui reçoivent des dépôts? Ne devrait-il pas y avoir création d'une espèce de caisse d'indemnisation qui

[Traduction]

Such a thing hardly ever happens, however, because there is a requirement . . .

**Mr. Garneau:** My question was simpler than that. If there is fraud, and I have put \$5 million in the hands of a notary, will the insurance pay?

**Mr. Lambert:** No. The compensation fund would pay.

**Mr. Garneau:** Would I be covered for the full amount?

**Mr. Lambert:** No.

**Mr. Garneau:** What is the limit?

**Mr. Lambert:** It is currently set at \$200,000; we have asked that it be raised to \$300,000.

**Mr. Garneau:** So it is now at \$200,000. With respect to insurance, you seem to be saying that there should be a sort of co-insurance in order to make depositors more responsible. Did you discuss it enough to come up with a recommendation? For example, the ceiling is now set at \$60,000. Do you recommend that it be maintained at that level and that financial institutions offer co-insurance for amounts up to \$100,000 or \$200,000? Do you think the premiums should be paid by the depositor, if he wants the insurance, or by the institution?

**Mr. Lambert:** We did not look at who should pay deposit insurance premiums. We might have the user pay a premium over and above the normal savings level. In this context, I would like to tell you about a specific case and perhaps make a suggestion.

Recently, a notary handled a cheque for \$1.5 million from the Canadian Commercial Bank. A week later, after the money had been paid out, the cheque came back, for reasons of which we are all aware. You can imagine the trouble it caused the notary, who had in no way mishandled the transaction. Nevertheless, his banker immediately froze all the company's accounts, including the staff's personal accounts, and subpoenaed everyone. I will spare you the details. The point is that there was quite a big fuss about it. The whole thing got us thinking about our own situation. Fortunately, five days later, the liquidator paid up. But in the meantime, they had to borrow, underwrite and pay daily interest because they had borrowed on their line of credit. Fortunately, the firm was big enough to get a temporary loan for such a large amount.

When we heard about it we said to ourselves: as professionals, we have a compensation fund for members of the public who are victims of misappropriation or fraud; if an honest mistake is made, our people have to be insured at least for a minimal amount.

Do you find this kind of protection in deposit-taking financial institutions? Should they not create a sort of compensation fund that could be administered—and this is

[Text]

pourrait être administrée, purement à titre de suggestion, par la Banque du Canada? Mais au moins, posons-nous la question: Qu'arrive-t-il à ce bureau de professionnels qui n'est pas remboursé de cette traite? Comme intermédiaire, il se retrouve littéralement coincé; il est responsable de ce découvert bancaire d'un million et demi de dollars et il n'a commis absolument aucune faute; il n'a été qu'un intermédiaire qui, par son compte en fiducie, a assuré aux parties que les fonds iraient bien une fois les titres nettoyés, une fois les dettes de l'objet de la transaction payées.

Donc, parce qu'il offre une sécurité aux contractants, il hérite du problème. Que serait-il arrivé si cette somme-là n'avait pas été remboursée? On se pose la question.

**M. Garneau:** Vous ne vous attendez pas à ce que je vous donne la réponse, j'espère?

**Me Lambert:** Non, non. On vous demande s'il n'y aurait pas lieu de penser à une sorte de caisse d'indemnisation qui, au prorata, fournirait des fonds aux institutions qui reçoivent des dépôts. Peut-être. La question est posée: Qu'arrive-t-il?

**The Chairman:** In your brief you suggest that when there is conflict of interest there should be a general ban for self-dealing. I should not say self-dealing: there should be a general ban on self-dealing, but if there was self-dealing then the obligation should be reversed; the person who does the self-dealing would have to show that it was for the benefit of all people involved, and if it was not then it would be an offence. Could you explain that further?

**Me Lambert:** Monsieur le président, si j'ai bien compris votre question, vous vous interrogez sur la différence entre notre position sur les transactions intéressées et notre position sur les conflits d'intérêts. Si c'est le cas, ceci s'explique de la façon suivante. Lorsqu'il s'agit d'un conflit d'intérêts ou d'une situation possible de conflit d'intérêts, l'institution transige avec une personne en particulier qui pourrait être brimée par cette situation potentielle de conflit d'intérêts. À ce moment-là, le lien entre les deux contractants est direct. Nous pensons qu'il est préférable, non pas d'interdire systématiquement la situation possible, mais d'exiger une divulgation efficace.

Dans les transactions entre intéressés, les personnes intéressées ne sont pas là; les épargnants ne sont pas là. Ce sont des individus qui ont des intérêts communs, qui transigent entre eux, avec des répercussions sur des sommes qui appartiennent à d'autres.

L'épargnant qui discute d'un conflit d'intérêts possible avec son institution de dépôts est lui-même directement intéressé, car c'est son argent, tandis que dans une transaction entre personnes liées d'une façon quelconque, donc non désintéressées, personne de l'extérieur n'intervient. C'est pour cela que nous préférons, dans ce cas-là, qu'on interdise ces transactions, sauf exception rare.

**The Chairman:** All right. Then your remedy for that is that when it is found out then the burden is thrown on the person doing the self-dealing to prove no damage. If he cannot prove

[Translation]

only a suggestion—by the Bank of Canada? We should at least ask ourselves what would happen to the firm if it were not reimbursed for the amount of the cheque. As a middleman, its back would be literally against the wall; it would be responsible for a bank overdraft of \$1.5 million although it had done no wrong; the firm was only a go-between who, through its trust account, assured the parties that the funds would go where they were supposed to go once the titles had been cleared and once the debts involved in the transaction had been paid off.

Because the firm provides guarantees to the contracting parties, the problem ends up in its lap. What would have happened if they had not been reimbursed for the amount? We wonder.

**Mr. Garneau:** I hope you are not expecting me to provide the answer.

**Mr. Lambert:** No. We wonder whether it might not be appropriate to have some sort of compensation fund which would reimburse deposit-taking institutions on a pro-rata basis. That would be a possibility. We did wonder, however, what would have happened.

**Le président:** Vous dites dans votre mémoire que, là où il y a conflit d'intérêts, les transactions intéressées devraient être interdites. Je ne devrais peut-être pas parler des transactions intéressées. Les transactions intéressées devraient être interdites de façon générale, mais si jamais il y en avait, le fardeau de la preuve devrait être inversé. La partie intéressée devra démontrer que la transaction a bénéficié à toutes les parties. Sinon, il y aurait infraction. Pouvez-vous me donner une explication plus détaillée?

**Mr. Lambert:** If I have understood you correctly, Mr. Chairman, you are referring to the difference between our position on self-dealing and our position on conflicts of interest. If that is the case, I will explain it to you this way. When there is an actual or threatened conflict of interest, the institution is dealing with an individual who is at risk because of it. There is a direct link between the two contracting parties. Instead of systematically banning possible conflicts of interest, we think that it would be better to require more effective disclosure.

In so far as self-dealing is concerned, the people who do the self-dealing are not there; the depositors are not there. They are individuals who have common interests, who deal amongst themselves and whose actions have an impact on the holdings of others.

A depositor who discusses the possible conflict of interest with his deposit-taking institution has a direct interest, because it is his money, whereas in the case of a transaction between people who have some kind of connection with one another, which is therefore a non-arm's-length transaction, no one from outside is involved. That is why we prefer that self-dealing be banned, with a few rare exceptions.

**Le président:** Très bien. La partie intéressée doit démontrer que la transaction ne lèse personne. Sans quoi elle sera passible de sanctions pénales. Est-ce bien ce que vous proposez?



[Texte]

no damage then he is subject to criminal penalties. Is that your suggestion?

**Me Lambert:** Je ne crois pas, monsieur le président, que nous allions jusqu'au recours criminel. Je reconnais que cela peut être une avenue, mais je ne crois pas que nous allions jusque-là.

Nous avons dit que les mesures de publicité, assorties d'une suspension ou d'une perte du permis d'exploitation, étaient déjà des mesures graves et importantes. Devons-nous aller jusqu'à un recours criminel? Peut-être. Je ne saurais vous le dire.

• 1105

**The Chairman:** Our problem with some of the trust companies is that when the regulator found there were self-dealing and all sorts of other offences the regulator was faced with either closing the institution down by taking its licence, and then putting the Canada Deposit Insurance Corporation in a tremendous risk position and being required to pay off uninsured depositors, or letting the institution try to correct the problem itself and leave it alive with one-month and two-month extensions of licence.

If your only penalty is to put them out of business, then really do you not cause more problems than the offence is worth? Is there any way to go after the individuals?

**Me Lambert:** Monsieur le président, vous avez raison. Et je me rappelle maintenant qu'on suggérait également une responsabilité personnelle des administrateurs qui faisait partie du *self dealing* en question. Alors si un dommage de un million de dollars, ou deux millions de dollars est causé à une partie, ils sont susceptibles d'être personnellement poursuivis pour ce dommage. Je pense que ça aussi c'est une mesure.

On n'a vraiment pas regardé l'aspect criminel, mais il n'est pas nécessairement écarté. Cela pourrait être assimilable, par exemple, au recours qu'on retrouve au niveau de la Loi sur les coalitions qui prévoit des recours criminels.

**The Chairman:** Do any other members have questions? No questions?

I think then, that being the case, we will adjourn the meeting for a short period to check on the House of Commons. We will return here as promptly as possible, if possible by 11.30 a.m., so we can hear Jacques Parizeau.

**Me Lambert:** Monsieur le président, on vous remercie de nous avoir reçus et entendus.

**Le président:** Merci.

[Traduction]

**Mr. Lambert:** I do not think we would go so far, Mr. Chairman, as to impose criminal sanctions. I realize that that could be one avenue, but I do not think that we would go that far.

We have stated that the publicity, along with the suspension or loss of one's operating licence, would be serious and significant enough. Should we go the criminal route? Perhaps. I cannot really say.

**Le président:** Le problème qui se pose dans le cas de certaines des fiducies, c'est que lorsque l'organisme de réglementation avait déterminé qu'elles s'adonnaient aux transactions intéressées et à toutes sortes d'autres délits, il a dû soit retirer le permis de l'établissement et par le fait même fermer ses portes, ce qui entraînait énormément de risques pour la Société canadienne d'assurance-dépôts et l'obligeait à rembourser les déposants non assurés, soit demander à l'établissement en question de solutionner lui-même le problème en lui donnant des sursis de un ou deux mois.

Si la seule pénalité existante consiste à fermer l'entreprise, les problèmes que cela cause ne sont-ils pas plus graves que le délit lui-même? N'y a-t-il pas moyen de poursuivre les responsables?

**Mr. Lambert:** Mr. Chairman, you are right. I recall now that we also suggested that members of boards who get involved in self-dealing should personally assume responsibility. This way, if one of the interested parties suffered damages worth \$1 million or \$2 million, they could sue the people responsible. I think that would be a useful step.

We have not really looked at the possibility of criminal prosecution, but that is not necessarily out of the question. The Combines Investigation Act, for example, which allows for criminal proceedings, might provide the model for such a recourse.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions?

S'il n'y a plus d'autres questions, nous allons suspendre la séance pendant quelques minutes car nous devons nous rendre à la Chambre des communes. Nous reviendrons aussitôt que possible, de préférence d'ici 11h30, pour entendre M. Jacques Parizeau.

**Mr. Lambert:** Mr. Chairman, we would like to thank you for having allowed us to appear.

**The Chairman:** Thank you.



[Text]

• 1108

[Translation]

• 1136

**The Chairman:** We are continuing with our hearings on Canadian financial institutions. We are honoured today to have appearing, Jacques Parizeau former Minister of Finance from the Province of Quebec, recognized as probably one of the leading persons in the finance field, both federally and provincially, in this country. Mr. Parizeau, I do not believe you have a brief. We would very much appreciate hearing your concerns and thoughts with respect to the problems we have before us.

**Mr. Jacques Parizeau (Individual Presentation):** Thank you, Mr. Chairman. I am honoured indeed to have been invited by the committee to present some views on the green paper. I have in such matters a special interest in the sense that, as Finance Minister in Quebec, I have had the privilege to be appointed in charge of regulation and legislation pertaining to financial institutions from 1981 onwards and, in that capacity, I have had to start on the road of deregulation. Today I would like to start by saying a few words about what has been done in Quebec over the last three years in such matters and then to define briefly some of the main objectives I see in deregulation at the present time. Then third, in that light, I would like to look at a few of the aspects of the green paper which seem to me to be particularly important.

We have started deregulation of financial institutions in Quebec by a very different type of approach than the one suggested in the green paper, in the sense that we took one step after another in trying, in fact, to allow some penetration in terms of financial activities between some of the pillars. I cannot talk about the four pillars because, obviously, the banking system is outside provincial jurisdiction.

Some of these steps were rather spectacular; others were more in terms of good housekeeping. But let me give you a few examples. A decision was taken by the Quebec Securities Commission to allow external interest—I am not saying foreign interest—but external interest to purchase control of investment dealers in Quebec.

• 1140

The 10% limit at that time existed in Ontario, and it was perfectly understandable that no one in Quebec would take the step to buy outright the control over a firm of investment dealers until such time as the Ontario regulation was changed. So in practice this step did not produce spectacular results, but it gave an indication of what was wanted. The general idea was that we felt the capital invested in investment dealers in Quebec was quite insufficient and through outside financing we could both enlarge these financial dealers—corporations or other institutions—and give them more scope in their activities and a better financial situation. We allowed it through a change in regulation of downstream holdings for mutual insurance companies.

**Le président:** Nous poursuivons nos auditions sur les institutions financières canadiennes. Nous avons l'honneur d'accueillir aujourd'hui M. Jacques Parizeau, ancien ministre des Finances du Québec, qui est considéré comme l'un des grands experts canadiens du domaine des finances, tant au fédéral que dans les provinces. Monsieur Parizeau, je crois savoir que vous n'avez pas de mémoire écrite. Nous serons néanmoins ravis d'entendre votre point de vue sur les questions à l'étude.

**M. Jacques Parizeau (comparaissant à titre personnel):** Merci, monsieur le président. C'est un très grand honneur pour moi d'avoir été invité par le Comité à exposer mon point de vue sur le Livre vert. Cette question me touche de près car, lorsque j'étais ministre des Finances du Québec, j'ai eu le privilège d'être chargé, à compter de 1981, de la réglementation et de la législation relatives aux institutions financières et à ce titre, j'ai dû amorcer la déréglementation. Aujourd'hui, j'aimerais tout d'abord dire quelques mots au sujet de l'évolution de la situation au Québec au cours des trois dernières années, pour ensuite exposer brièvement certains des objectifs principaux de la déréglementation à l'heure actuelle. Troisièmement, j'aimerais, dans le contexte, me pencher sur certains aspects du Livre vert qui me semblent particulièrement importants.

L'approche adoptée au Québec pour la déréglementation des institutions financières est très différente de celle préconisée dans le Livre vert, en ce sens que nous avons procédé étape par étape afin de voir s'il n'y avait pas lieu de permettre une pénétration des diverses activités financières de certains des piliers. Je ne m'étendrai pas sur les quatre piliers, car le système bancaire ne relève pas de la compétence provinciale.

Certaines mesures prises au Québec sont assez spectaculaires, tandis que d'autres ne visaient à régler que des questions de détail. J'aimerais vous en donner quelques exemples. La Commission des valeurs mobilières du Québec a décidé de permettre à des intérêts extérieurs, et cela ne veut pas dire étrangers, d'acquiescer le contrôle des courtiers en investissements au Québec.

À l'époque, la limite de 10 p. 100 existait en Ontario et il était tout à fait compréhensible que personne au Québec n'essaierait d'acquiescer ouvertement le contrôle d'une firme de courtiers en investissements, du moins jusqu'à ce que les règlements ontariens soient modifiés. C'est donc dire que dans la pratique, cette mesure n'a pas donné des résultats spectaculaires, mais était au moins un indice de l'orientation préconisée. Généralement, nous estimions que les capitaux déposés auprès des courtiers en investissements québécois étaient nettement insuffisants et que, grâce à un financement extérieur, nous pourrions permettre l'essor de ces courtiers, sociétés et autres, afin de leur donner une meilleure marge de manoeuvre et une plus grande stabilité financière. Pour ce faire, nous

[Texte]

Then we moved into something somewhat broader. We made massive changes in the law pertaining to insurance in Quebec, both widening the powers and the activities of these insurance companies and changing entirely their powers of investment.

Fourthly, we announced that changes of a similar nature would be granted in further legislation to trust companies and that we were embarking upon a major overhaul of the legislation applicable to co-operatives for savings and credit in Quebec—when some political changes occurred, so I will not make any comment on what might happen to these bills that were announced. They have not been tabled yet.

At the same time as we were broadening the powers of financial institutions by steps, we were strengthening the regulatory services. We were hit by a financial crisis some time ago when the caisse-d'entraides faltered and the government had to reorganize the caisse-d'entraides completely and relaunch them on a different basis after some loss had been taken by such institutions. The caisse-d'entraide crisis showed us clearly that our regulatory powers were somewhat insufficient and the way they were applied was very definitely insufficient.

In that sense we changed things. We abolished, for instance, the Department of Financial Institutions and replaced it by an inspector general with somewhat broader powers. We made amendments to the Quebec Deposit Insurance Board to give it better powers of surveillance. We made a trade-off with the insurance companies, saying we are widening your powers, but you are going to accept better supervisory powers.

But by and large, the main effort was in improving the regulatory as a surveillance and the inspection powers we had until then. It was mainly a question of how they were applied, how they were practised, the quality of the inspection and the surveillance that struck me as a major problem. We had to amend laws to increase some powers of surveillance, but it was not a massive change.

This, you see, is a very different approach from that of the green paper. It was something that, if it goes further, will take another two or three years before one can say the grounds have been covered and whatever deregulation was to take place would have ended.

These decisions, this gesture, this legislation, were all oriented having in mind a few objectives; not 10 or 12 or 14, but just a few we thought were important. One objective was the desire to improve the quality of financial services offered to the public.

[Traduction]

avons modifié la réglementation touchant les fiducies en aval, détenues par les sociétés d'assurance mutuelle.

Ensuite, nous avons pris des mesures ayant des répercussions plus larges. Nous avons en effet modifié de fond en comble la loi concernant l'assurance au Québec, en accroissant les pouvoirs de ces sociétés d'assurances, en leur permettant de s'adonner à davantage d'activités et en transformant complètement leurs pouvoirs en matière d'investissements.

Quatrièmement, nous avons annoncé que des avantages semblables seraient consentis, aux termes d'une nouvelle loi, aux sociétés de fiducie et que nous comptions entreprendre une refonte complète de la législation visant les coopératives d'épargne et de crédit au Québec. Cependant, certains changements sont survenus sur la scène politique et c'est pourquoi je ne me prononcerai pas sur ce qu'il pourrait advenir de ces me prononcerai pas sur ce qu'il pourrait advenir de ces toujours pas été déposés.

En même temps que nous avons élargi étape par étape les pouvoirs des institutions financières, nous avons renforcé les services de réglementation. Il y a quelque temps, nous avons dû faire face à une crise financière, c'est-à-dire la menace d'effondrement des caisses d'entraide, et le gouvernement a dû, après que ces institutions eurent absorbé certaines pertes, les réorganiser complètement et relancer leurs activités sur une base différente. La crise qu'ont connue les caisses d'entraide nous a démontré clairement que nos pouvoirs de réglementation étaient quelque peu inadéquats et que les modalités d'application de ces pouvoirs l'étaient définitivement.

A cet égard, nous avons changé la situation. Par exemple, nous avons aboli le ministère des Institutions financières et l'avons remplacé par un inspecteur général doté de pouvoirs un peu plus large. Nous avons modifié la Commission d'assurance-dépôts du Québec et avons accru ses pouvoirs de contrôle. Nous sommes arrivés à un compromis avec les sociétés d'assurances grâce auquel nous avons pu élargir leurs pouvoirs mais avons exigé en contrepartie que les assureurs se plient à nos pouvoirs de surveillance accrue.

En règle générale, nous avons surtout essayé d'améliorer les pouvoirs de surveillance et d'inspection dévolus aux organismes de réglementation. Le problème majeur me semblait être les modalités d'application de ces pouvoirs, les pratiques utilisées pour ce faire et la qualité de l'inspection et de la surveillance. L'élargissement des pouvoirs de surveillance a nécessité des modifications aux lois, mais ces modifications n'étaient pas draconiennes.

Vous voyez donc que l'approche adoptée au Québec diffère sensiblement de celle préconisée dans le Livre vert. Si le processus se poursuit, il va falloir attendre encore deux ou trois ans avant de pouvoir déterminer si tous les problèmes ont été réglés et si la déréglementation a été menée à bonne fin.

Ces décisions, ces mesures et ces lois avaient non pas 10, 12 ou 14 objectifs communs, mais plutôt deux ou trois objectifs seulement qui nous semblaient des plus importants. Nous avons voulu en premier lieu améliorer la qualité des services financiers offerts au public.



[Text]

• 1145

There was a time, some 20 or 30 years ago, when one could say that the financial services required by most of the public were relatively simple. You insured your house and your life and you had a deposit somewhere, and sometimes you needed a loan to purchase a car. But these were relatively simple needs. Part of the public, which normally had a great deal more money, were involved in more complex transactions, but one assumed that they had a degree or could have access to a degree of financial sophistication where by and large they could take care of themselves.

This has changed, as we all know. A major sector of the general public now has very diverse requirements and needs in terms of financial services and they are faced with a supply of these services that is fragmented, very fragmented, both with respect to the services—the counselling offered—and the financial services themselves.

The idea therefore of moving gradually to a sort of one-stop financial arrangement or financial system whereby, more or less as in a supermarket, an individual could ask for just about any type of financial service was very appealing. It is difficult to know whether that concept has a future or not. It is only the market that will decide, obviously, but we have to prepare the structure and change the legislation so as to try to have this sort of thing appear, which we are in the process of doing in Quebec at the present time.

The second objective is linked with the first. It pertains to the strengthening of competition. If we are moving in the direction of diversified financial services, obviously competition will take place among large institutions. Therefore, there must be as many large institutions as possible, and the banks and financial corporations that started as banks, as insurance companies, as trust companies, must be in a position to offer a wide supply of services beyond their original purpose, but be of a size that would imply true competition among them. Size, in that light, particularly with respect to networking, size is needed for competition to be a healthy and diversified one.

The third objective has to do obviously with a new look at the strength and staying power of these diversified financial institutions in terms of inspection and surveillance. The lessons of the 1980s have been rather tough ones from that point of view.

As legislators we all tend to be obsessed by the latest crisis. I gather that, in a sense, in Ottawa a lot of people must be now obsessed by the Commercial Bank flap, as a lot of people in Ontario and here at one point were by the Greymac Crown Trust. And I was obsessed for three years with the caisse d'entraide. In a sense that is perfectly understandable. However, the lessons of the 1980s are much broader than this.

[Translation]

Il y a une vingtaine ou une trentaine d'années, on pouvait encore dire que les services financiers nécessaires à la majorité des consommateurs étaient relativement simples. Il s'agissait en effet de prendre une assurance-vie et une assurance sur la maison, de faire un dépôt dans un établissement quelconque et, éventuellement, de contracter un emprunt pour l'achat d'une voiture. C'était donc là des besoins relativement simples. Une certaine partie du public avait certes des ressources financières plus importantes et s'intéressait donc à des transactions plus complexes, mais on supposait à l'époque que ces gens-là avaient accès aux services financiers plus sophistiqués dont ils avaient besoin.

La situation a, bien sûr, beaucoup changé. Une grande partie des consommateurs ont aujourd'hui des besoins extrêmement variés dans le domaine des services financiers, lesquels sont extrêmement fragmentés à la fois en ce qui concerne les services de conseil et les services financiers en soi.

Par conséquent, le concept de l'omnimarché, c'est-à-dire un système financier ressemblant plus ou moins à un supermarché, où un simple particulier pourrait avoir accès à n'importe quels services financiers, semble très séduisant. Cependant, il est difficile de prévoir l'avenir d'un tel concept. Seul le marché décidera, évidemment, mais nous devons préparer les structures et modifier les lois en conséquence, ce que nous sommes déjà en train de faire au Québec à l'heure actuelle.

Le second objectif est étroitement lié au premier. Il s'agit de renforcer la concurrence. Si nous nous orientons vers la diversification des services financiers, il est évident que la concurrence s'intensifiera entre les grands établissements. En conséquence, il faut que ces derniers soient les plus nombreux possible; les banques et les sociétés financières, dont le statut initial était celui d'une banque, d'une compagnie d'assurance ou d'une compagnie de fiducie, doivent être en mesure d'offrir une gamme de services bien plus vaste que celle qu'elles avaient prévue au départ, et il faut également que l'ampleur de leurs activités soit suffisante pour assurer une véritable concurrence entre ces divers établissements. Dans cette optique, la taille de l'établissement, surtout en ce qui concerne la création de réseaux, est un élément indispensable à une concurrence saine et diversifiée.

Le troisième objectif concerne les pouvoirs d'inspection et de surveillance auxquels seront assujettis ces nouveaux établissements financiers. L'expérience des années 1980 a certainement été dure à avaler.

Les législateurs ont tous tendance à être obsédés par la crise la plus récente. Je suppose donc qu'à Ottawa, d'aucuns sont aujourd'hui obsédés par la faillite de la Banque commerciale, tout comme beaucoup de gens en Ontario étaient obsédés, il y a quelque temps, par la faillite de la Société Greymac Crown Trust. Moi-même j'ai été obsédé pendant trois ans par cette histoire de la caisse d'entraide. Dans un certain sens, c'est



[Texte]

Most of the problems we had with financial institutions in the 1980s had to do with mismatching, much more than self-dealing. We have had horrendous problems with self-dealing, but mismatching has been the cause of a number of institutions faltering where in no way could self-dealing with conflict of interest or fraud be in any way adduced. Therefore, when we say that as a third objective we must change, we must have a fresh look at surveillance and inspection, it is not only in terms of what might be dishonest or the reflection on conflict of interest. It has to do with the financial criteria applicable to financial institutions. These, Mr. Chairman, appear to me to be some of the main objectives we must address ourselves to, and there is, I think, some interest in concentrating on a few objectives, rather than trying to propose, as the green paper does, a myriad of objectives, some of which can be awfully contradictory.

• 1150

Now, how does one go after these objectives? I would like here just to present a few points with respect to the green paper. In a way, I suppose the global approach of the green paper could be presented as the worst of all scenarios and, by so doing, however, one would caricature the green paper. It would not be fair for the green paper. However, let me take a few minutes to indulge in caricature because, sometimes, it helps to understand a point.

The green paper can be understood as being conducive to setting up privately-held holdings belonging to small groups of persons heavily involved in non-financial interests— industrial, trade, real estate— with, as an appendage to this, a privately-held bank that, in a sense, could become the worst of all possible private banks. We would therefore have helped to establish major conglomerates, either closely held or privately held, where the temptation to self-deal—in the worst forms of self-dealing—would be enormous.

I will pursue further. In so far as, I suppose, some people are concerned who have seen what that structure proposed by the white paper could lead to, the green paper, therefore, bent over backwards to prohibit just about every type of self-dealing, in spite of the fact that self-dealing in itself is not necessarily a bad term. Some forms of self-dealing are absolutely essential to get from a proper movement of concentration all the advantages than can be had from concentration. There are self-dealings and self-dealings. But the temptation developed by the structure proposed by the green paper could be such that the green paper bent over backwards to try to prevent just about every kind of self-dealing. In other words, one feels caught between the “devil and the deep blue sea”—between one form of exaggeration leading to another form of exaggeration: a huge carrot is offered and, at the same time, a sledgehammer is not very far from the carrot. It seems, and I agree,

[Traduction]

parfaitement compréhensible. Cependant, les leçons que nous devons tirer des années 1980 ne se limitent pas à cela.

La plupart des problèmes que nous avons eus avec les établissements financiers au cours des années 1980 concernaient la non-concordance des échéances de l'actif et du passif plus que les transactions intéressées. Certes, nous avons eu des problèmes terribles avec ces dernières, mais la non-concordance des échéances a causé de graves crises, qui n'avaient absolument rien à voir avec des conflits d'intérêts ou des cas de fraude. En conséquence, lorsque nous nous fixons comme troisième objectif d'aborder la question de la surveillance et de l'inspection sous un angle nouveau, nous ne devons pas nous limiter aux problèmes de fraude ou de conflits d'intérêts. Il s'agit en fait des critères financiers qui sont applicables aux établissements financiers. Monsieur le président, voilà les objectifs qui me semblent essentiels, et, à mon avis, il serait préférable de circonscrire notre champ de réflexion à quelques objectifs, plutôt que d'essayer de proposer, à l'instar du Livre vert, une foule d'objectifs, dont certains risquent d'être contradictoires.

La question qui se pose maintenant est la façon dont nous pouvons atteindre ces objectifs. Permettez-moi de vous faire quelques remarques en ce qui concerne le Livre vert. D'une certaine façon, on pourrait caricaturer le Livre vert en disant que son approche globale est le pire des scénarios qu'on aurait pu envisager. Même si une telle caricature est un peu injuste, permettez-moi quelques instants de poursuivre dans cette veine, car parfois la caricature permet de mieux faire comprendre certaines choses.

On pourrait interpréter les propositions du Livre vert comme favorisant la création de sociétés à capital fermé, appartenant à de petits groupes s'intéressant considérablement à des intérêts non financiers, au commerce industriel et à l'immobilier, et complétés par une banque à capital fermé, laquelle, dans un certain sens, risquerait de devenir la pire des banques privées envisageables. En d'autres termes, le Livre vert aurait ainsi contribué à la création d'importants conglomerats, à capital fermé, où la tentation des pires transactions intéressées serait énorme.

Je ne vais pas m'arrêter là. Étant donné que d'aucuns se préoccupent des conséquences que pourrait avoir la structure proposée par le Livre blanc, les auteurs du Livre vert, eux, se sont pliés en quatre justement pour interdire toute forme de transaction intéressée, alors qu'en fait, une transaction intéressée n'est pas mauvaise en soi. Certaines formes de transactions intéressées sont absolument essentielles pour tirer tous les avantages de la concentration. Donc, il y a transaction intéressée et transaction intéressée. La structure proposée par le Livre vert offre une telle tentation à cet égard que les auteurs de ce document ont fait tout leur possible pour empêcher toute transaction intéressée purement et simplement. En d'autres termes, on est pris entre l'enclume et le marteau... entre une forme d'exagération et une autre; on vous tend une carotte, mais le bâton n'est pas loin. Certes, je

## [Text]

that in a sense I have been trying to sketch a caricature here. There is something in there; there would be.

I think one can find quite easily the fallacy of the approach when the green paper gets to mutual insurance companies and the co-operative movement. Obviously there is here, both in the green paper and in the technical paper, some embarrassment. Regarding mutual insurance companies, what is suggested for them is to cease to be mutual insurance companies, or else, possibly, be a type of downstream holding, the nature of which is not really very precise.

When it comes to the co-operative movement in the financial field, obviously the green paper is nonplussed. That is because, in a sense, you could describe the financial co-operatives in this country as being riddled with self-dealing, as being based on conflict of interest. One has to recognize here that it will not be a paragraph hidden on page 22 of the technical paper, or that sort of thing, which will settle anything with respect to what to do with the financial co-operative sector, within the structure proposed in the green paper. I do not think they are compatible.

• 1155

There is an alternative scenario. One could imagine quite naively here alternatives to this that would respect the general structure or the general approach of the green paper. One could be, for instance, that the proposed structure would be conducive to widely-held financial corporations, financial groups that could build a holding but would be widely-held financial groups not involved in any way in an industry, trade, real estate, but essentially organized around the supply of financial services.

One could imagine also that an approach would be taken to control self-dealing, to establish some sort of ground rules for self-dealing, but not to ban it, with a few exceptions.

With the question of conflicts of interests I suppose we could have looked to other jurisdictions to see what they are doing. I am rather interested these days—I have heard about it, but I need to know more—in some new British legislation that changes the burden of proof with respect to conflict of interest and where it is for the financial institutions in times of contention to demonstrate that the client got the better deal that market conditions at that time could supply.

In other words, there were alternatives, and I suppose there still can be alternatives. One can still keep this concept of a holding, which is an interesting concept, but one can manage that concept differently.

The second point I would like to make has to do with the compulsory character of a holding whenever a group includes at least one corporation under federal jurisdiction. One cannot escape here the impression that what is involved is a sort of a political approach. There is a very definite thrust to widen federal jurisdiction over financial institutions that at present are under provincial jurisdiction, except in the case of investment dealers, where the green paper says "if provinces allow".

## [Translation]

viens de vous brosser une caricature, mais il y a quelque chose de vrai là-dedans.

L'approche du Livre vert est encore plus douteuse lorsqu'il s'agit des compagnies d'assurance mutuelle et des coopératives. Le Livre vert et le document technique dénotent un certain embarras. Pour ce qui est des compagnies d'assurance mutuelle, on leur propose de renoncer à ce statut pour devenir, en quelque sorte, une société de portefeuille en aval, dont la nature n'est pas précisée.

En ce qui concerne les activités des coopératives dans le secteur financier, le Livre vert se surpasse. En effet, dans un certain sens, on pourrait dire que les coopératives financières au Canada fourmillent de transactions intéressées, si l'on se base sur les conflits d'intérêts. Il faut bien comprendre que ce n'est pas avec un paragraphe au bas de la page 22 du document technique qu'on établira les procédures applicables aux coopératives financières, dans le cadre de la structure proposée par le Livre vert. Je ne pense pas que cela soit compatible.

On peut envisager un autre scénario. On pourrait envisager très simplement d'autres scénarios qui respecteraient la structure générale ou tout au moins l'approche générale du Livre vert. Par exemple, on pourrait dire que la structure proposée favorise la création de sociétés financières à capital dilué, c'est-à-dire des groupes financiers qui pourraient se doter d'une société de portefeuille, mais dont le capital serait dilué, qui ne s'occuperaient pas de prêt industriel ou commercial, d'immobilier etc, mais s'intéressaient essentiellement à l'organisation de services financiers.

On pourrait également imaginer que le Livre vert propose certaines mesures de contrôle des transactions intéressées en établissant certaines règles de base, mais qu'il ne les interdit pas toutes systématiquement, à quelques exceptions près.

En ce qui concerne les conflits d'intérêts, il faudrait d'abord, je crois, aller voir ce que font d'autres juridictions. J'ai entendu parler récemment, mais je n'ai pas encore de détails à ce sujet, d'une nouvelle loi britannique qui modifie le fardeau de la preuve en ce qui concerne les conflits d'intérêts; ainsi, en cas de litige, ce sont les établissements financiers qui doivent prouver que le client a fait la meilleure affaire que les conditions du marché permettaient à ce moment-là.

En d'autres termes, on pouvait envisager d'autres scénarios, et je pense qu'on peut toujours le faire. On pourrait conserver ce concept d'une société de portefeuille, oui, qui est un concept intéressant, mais on peut l'appliquer autrement.

J'aimerais maintenant parler de l'obligation qui est faite de se constituer en société de portefeuille chaque fois qu'un groupe comprend au moins une société incorporée au niveau fédéral. On ne peut pas s'empêcher de penser, ici, qu'il y a quelque chose de politique là-dessous. En effet, il me paraît évident qu'on veut élargir la compétence fédérale aux établissements financiers qui relèvent actuellement de la compétence provinciale, sauf en ce qui concerne les courtiers en placement,



[Texte]

But in all other respects the idea would seem to be that the proposed structure would present so many advantages—including the possibility of having a closely held bank, Schedule C banks—that all financial institutions of a certain size in Canada will flock to the solution and, because they become involved or are involved with at least one financial institution with a federal charter, then they all go under federal jurisdiction.

There is something to be said, mind you, for a financial institution being under federal jurisdiction. There is a concept for all of this, but to try to establish that concept on the basis of financial advantages being given to some groups to flock to Ottawa and voluntarily ask for a federal structure while leaving to the provinces a number of powers with respect to financial transactions might be dangerous.

Let me give you an example. It is obvious that when you to try to bring a financial institution to your jurisdiction, whether provincial or federal, you must, as I just said, try to offer advantages, assumed or real. Provinces will not relinquish easily their jurisdiction. Therefore competition between the two levels of government might very well, to keep some attraction for the financial institutions, take the form of sweeteners, of advantages that should not be given. I have known specific cases like this. Quebec maintained, for instance, jurisdiction over a number of trust companies for years, including the Royal, including Montreal Trust, with one advantage being given. Until recently, Royal Trust had no interest whatsoever in changing this. They were not inspected at all. The main reason why they had the Quebec charter was that they were not inspected. One of the largest trust companies in this country was never inspected for 36 years.

• 1200

Competition between governments to have control over financial institutions can be very dangerous, and, in that sense, I am not sure it is all that wise to try to, through some formula coming from the green paper, attract changes of jurisdiction. It can be done in different ways. Jurisdiction can be shared in a rather efficient manner between the federal government and the provincial governments.

I would like to point out here, for those who might have some apprehension about this, that a memorandum of agreement was signed on May 22, 1969, between the CDIC and the QDIB, and has remained unchanged since then. A very clear split of jurisdiction over surveillance, over inspection, with respect to co-ordination between the two institutions, was established and has worked by and large very well.

I would like to here, for instance, point out that with respect to the recent case of Crown Trust and Greymac, the co-operation between the two supervisory government boards was quite remarkable. The co-operation between the federal government and the Quebec government over the caisse d'entraide flap of a few years ago went astonishingly well. In

[Traduction]

puisque le Livre vert mentionne «si les provinces y consentent». Dans tous les autres domaines, il semble que la structure proposée offrirait tellement d'avantages, y compris la possibilité de créer une banque à capital fermé, c'est-à-dire une banque de l'annexe «C», que tous les établissements financiers assez importants, au Canada, vont se ruer sur cette proposition, et ensuite, étant donné qu'ils auront au moins un établissement financier incorporé au niveau fédéral, ils passeront tous sous la compétence fédérale.

Certes, le passage d'un établissement financier sous le contrôle fédéral présente certains avantages. Cependant, il ne faut pas inciter certains groupes à se ruer vers Ottawa pour demander librement une structure fédérale, tout en laissant aux provinces un certain nombre de pouvoirs en ce qui concerne certaines transactions financières; il me semble qu'un tel système serait dangereux.

Je vais vous donner un exemple. Il est évident que si vous essayez d'attirer un établissement financier dans votre juridiction, qu'elle soit provinciale ou fédérale, vous devez lui offrir des avantages, réels ou non. En effet, les provinces ne vont pas renoncer facilement à leurs pouvoirs dans ce domaine. Par conséquent, la concurrence entre les deux paliers de gouvernement risque fort de prendre la forme d'édulcorants, c'est-à-dire d'avantages qui ne devraient pas être offerts normalement, si l'on veut attirer des établissements financiers. J'ai connu des cas précis de ce genre de choses. Par exemple, le Québec a maintenu pendant des années sa compétence sur un certain nombre de sociétés de fiducie, y compris la Royal et la Montreal Trust, en leur donnant un avantage. Il y a peu de temps encore, la Royal Trust n'avait aucun intérêt à modifier la situation, car la raison principale pour laquelle elle avait choisi une charte québécoise était qu'elle n'était jamais inspectée. Ainsi, l'une des plus importantes sociétés de fiducie du Canada n'a jamais été inspectée pendant 36 ans.

Lorsque des gouvernements se font concurrence pour avoir le contrôle de certains établissements financiers, la situation peut devenir très dangereuse, et, dans ce sens, je ne suis pas sûr qu'il soit souhaitable, au moyen d'une formule quelconque du Livre vert, d'attirer des établissements relevant d'une autre juridiction. Cela peut se faire de différentes manières. Par exemple, on pourrait avoir un partage efficace des pouvoirs du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux.

À ceux qui redoutent ce genre d'éventualité, je voudrais signaler qu'un protocole d'entente a été signé le 22 mai 1969 entre la SADC et la SADQ, et que la situation est demeurée inchangée depuis lors. Dans le cadre de ce protocole d'entente, les pouvoirs de surveillance et d'inspection sont nettement partagés entre ces deux sociétés, et ce système marche très bien.

Permettez-moi maintenant de vous signaler, au sujet de la récente affaire de la Crown Trust et de la Greymac, que la collaboration a été tout à fait remarquable entre les deux organismes gouvernementaux chargés de la surveillance. De même, la collaboration entre le gouvernement fédéral et le gouvernement québécois lors de la faillite de la Caisse



## [Text]

other words, there are ways and means, if one wants to avoid what could become a very acute political flap.

Let me, to end my remarks on that point, say a few words about the *Mouvement Desjardins*, or the *caisses populaires*. As I stated, the green paper nowhere comes near anything that could be applicable to the *Mouvement Desjardins*. The *Mouvement Desjardins* is now a largest competitor of chartered banks in Quebec. It might not be all that large for Canada as a whole, but \$20 billion of assets in Quebec is a hell of a lot of money. It is not puny, it is not marginal, in Quebec, in any way.

They have gone into commercial loans in a rather big way, both through their local caisse and at the top. The *Caisse de Mouvement Desjardins* is now a supplier of commercial credit on a rather impressive scale. How does one fit something like that into the green paper? No way. Then, what will happen to that movement, with respect to what will become, shall we say, the standard structure for financial institutions in Canada? There is no way in the green paper one can find out.

My third and final observation, Mr. Chairman—I have spoken too much, too long, already—with respect to the green paper, is of broader character. I must say it bothers me, and I know it bothers a number of other people.

• 1205

There is something odd in having a sort of broad charter that is applicable to all financial institutions and that presumably should be established through one major piece of legislation, leaving the chartered banks outside the process until 1990. The only possible reason one can think of doing this is to assume the nonbanking financial institutions are relatively small and should be given a sort of headway in this movement toward diversification and deregulation of financial operations.

This, of course, is not true. Some of these nonbanking financial institutions are quite large. I am not at all sure that if we want to have a broad charter for financial operations in this country like the green paper we should leave the banks dangling until 1990, and the other financial institutions, not knowing quite what is going to happen then.

This brings me to a general conclusion. I suspect that maybe the green paper has too global an approach, and too standard an approach; that it in essence leaves aside this very major element of financial transactions in Canada, namely the chartered banks; that it does exaggerate in its main thrust, both in the condition in which concentration can occur and in its conclusion on self-dealing; that possibly a more gradual approach—and maybe I can plead here for the sort of thing I have been doing for a few years in another legislature—where you widen some powers and change the powers of investment, and at the same time improve both the main characteristic of

## [Translation]

d'entraide, il y a quelques années, a donné des résultats surprenants. En d'autres termes, il y a toujours un moyen si l'on veut vraiment éviter ce qui risque de devenir une gaffe politique monumentale.

Pour terminer sur ce sujet, permettez-moi de dire quelques mots sur le *Mouvement Desjardins*, c'est-à-dire les caisses populaires. Comme je l'ai indiqué, aucune des propositions du Livre vert n'est le moins applicable aux caisses populaires. Le *Mouvement Desjardins* est le principal concurrent des banques à charte au Québec. Il ne représente peut-être pas grand-chose à l'échelle nationale, mais au Québec, un actif de 20 milliards de dollars, c'est beaucoup d'argent. Il ne s'agit donc absolument pas d'un secteur qu'on pourrait qualifier de marginal au Québec.

Le *Mouvement Desjardins* s'est lancé dans les prêts commerciaux avec beaucoup d'ampleur, aussi bien au niveau des caisses locales qu'à celui de la caisse centrale. Aujourd'hui, la caisse de *Mouvement Desjardins* offre des prêts commerciaux à grande échelle. Comment une telle situation s'intègre-t-elle dans le Livre vert? Impossible. Dans ce cas, que va-t-il advenir de ce mouvement, étant donné la structure uniforme qu'on veut imposer aux établissements financiers au Canada? Il n'y a aucune réponse à cette question dans le Livre vert.

Troisièmement, et ce sera ma dernière remarque, monsieur le président, je sais que j'ai déjà parlé trop longtemps, je voudrais vous faire une observation de nature beaucoup plus générale en ce qui concerne le Livre vert. C'est quelque chose qui me préoccupe, et je ne suis pas le seul.

Il est un peu bizarre d'appliquer une charte aussi générale à tous les établissements financiers, charte qui serait consacrée par un texte législatif important, et de laisser les banques à charte à l'écart de tout ce processus jusqu'en 1990. On a sans doute supposé que les établissements financiers non bancaires étaient relativement petits et que, par conséquent, on devrait leur donner un peu d'avance dans cette nouvelle orientation vers la diversification et la déréglementation des opérations financières.

Or, on sait bien que ce n'est pas le cas. Certains de ces établissements financiers non bancaires sont très importants. Il ne faudrait peut-être pas imposer aux établissements financiers non bancaires une charte générale comme celle que propose le Livre vert en laissant les banques se débrouiller de leur côté jusqu'en 1986, car en plus, ces établissements financiers ne sauront pas ce qu'il leur arrivera à ce moment-là.

Cela m'amène à ma conclusion générale. J'ai l'impression que le Livre vert a adopté une approche beaucoup trop globale et trop-uniforme, ce qui l'entraîne à mettre à l'écart un élément très important du secteur financier au Canada, à savoir les banques à charte; de plus, le Livre vert va trop loin en ce qui concerne la concentration et les transactions intéressées. À mon avis, il serait préférable d'adopter une approche plus progressive, je pourrais même vous parler aujourd'hui de tous les bienfaits d'une politique de l'étapisme... qui vous permettrait d'élargir certains pouvoirs, de modifier les pouvoirs d'investissement, tout en améliorant les mécanismes de

## [Texte]

surveillance and control and improve the quality of it, as things go by might produce better results in true competition, real service to the public, than this rather spectacular and global approach of the green paper.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Parizeau. We are looking at the very concept and concerns you have expressed. The green paper certainly was the beginning of our discussions. I think we are long past that in some of our thoughts at this point.

I am going to call on Mr. McCrossan first.

**Mr. McCrossan:** I would like to thank you, Mr. Parizeau, for coming and I think providing a new focus on what we are doing.

I would like to question you on your own experience in this area, both as a chairman of a committee that produced a report in 1969 and as a Minister who has had the responsibility for developing legislation in this area. I think I was with you in all of your testimony up to the end, when you suggested the green paper was too global. My conclusion, based on your testimony, was the opposite. Maybe I can illustrate and then try to draw out your thoughts on it.

It seemed to me in 1969 you started out by defining an end structure that you would have liked to see in the financial industry and then you tried to delineate the steps you would follow to achieve that end structure. Indeed, in your concluding remarks you made a sort of plea for a more gradual approach which is consistent with that. It struck me when you said it that it is a sort of *étapisme* approach. I am sure no one would want to put that label on you.

The approach you took then was to decide on the end structure and then to figure out how to move there step by step and which steps went first. It seemed to me, in listening to you and trying to relate your remarks to the green paper, that the process federally is a little different. What we have is a paper that focuses on the intermediate steps to be taken, but not on the long-term objectives. Obviously there is some controversy as to whether those are the right intermediate steps to take, because the long-term objectives are left somewhat undefined; and of course you quite properly point out that the banks are not dealt with.

• 1210

I see the difference in approach as your own personal approach, defining what you want in the end and then setting out to do it, step by step; whereas this defines the next step, but does not look at the end result, and that has certain weaknesses. But on the way through and comparing where you were in 1969 with where you are now, you seem to be very close on powers and structure, but in a considerably different position with respect to ownership, because I believe, if I understand where you were on your initial report, you have proposed virtually no restrictions on ownerships of financial institutions;

## [Traduction]

surveillance et de contrôle, ce qui permettrait éventuellement d'obtenir une concurrence plus saine et de meilleurs services pour le public, plutôt que cette approche spectaculaire et globale que nous offre le Livre vert.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Parizeau. Nous allons étudier de plus près le concept et les préoccupations que vous venez de nous exposer. Le Livre vert doit bien entendu servir de point de départ à nos discussions, et je peux vous dire que nous avons déjà fait pas mal de chemin depuis.

Je vais tout d'abord donner la parole à M. McCrossan.

**M. McCrossan:** Je tiens à vous remercier, monsieur Parizeau, d'avoir pris la peine de venir nous présenter une nouvelle façon d'aborder cette question.

J'aimerais que nous parlions de l'expérience que vous avez vous-même acquise dans ce domaine, à titre de président du comité qui a publié un rapport en 1969 et à titre de ministre responsable de lois qui ont été adoptées dans ce domaine. J'approuve entièrement tout ce que vous avez dit, sauf à la fin, lorsque vous avez affirmé que le Livre vert offrait une approche beaucoup trop globale. En effet, à bien vous écouter, j'étais parvenu à la conclusion contraire. Je vais essayer de vous faire comprendre pourquoi, et ensuite, vous me direz ce que vous en pensez.

Il me semble qu'en 1969, vous avez commencé par définir la structure à laquelle vous vouliez aboutir dans le secteur financier et qu'ensuite, vous avez identifié les mesures nécessaires à la réalisation de cet objectif. En conclusion, vous plaidez même en faveur d'une approche plus progressive, ce qui est tout à fait cohérent avec ce que je viens de dire. Vous m'avez même surpris lorsque vous avez parlé d'une politique de l'étapisme, car il me semblait bien que vous n'en étiez nullement partisan.

A l'époque, donc, vous avez commencé par déterminer la structure à laquelle vous vouliez aboutir pour ensuite identifier les différentes étapes qui devaient vous permettre d'y parvenir. Tout en vous écoutant et en essayant d'appliquer vos remarques au Livre vert, je me suis rendu compte que le processus fédéral est un peu différent. Nous sommes saisis d'un document identifiant un train de mesures intermédiaires, et non pas des objectifs à long terme. On peut bien sûr se demander si ces mesures intermédiaires sont les plus appropriées, étant donné que les objectifs à long terme n'y sont pas définis. Vous faites, bien sûr, remarquer, à juste titre, que les banques sont tenues à l'écart de tout ce processus.

Je comprends donc très bien cette différence de méthode puisque vous, vous avez commencé par définir votre objectif final et, ensuite, les étapes permettant de l'atteindre; le Livre vert, quant à lui, définit la prochaine étape à franchir, mais pas le résultat final, ce qui constitue une certaine faiblesse. Cependant, comparons la situation dans laquelle vous étiez en 1969 et celle dans laquelle vous êtes aujourd'hui; vous semblez être très proches de vos objectifs en matière de pouvoirs et de structure, mais très éloignés par contre de vos objectifs en matière de propriété, car, si je me souviens bien, votre rapport



[Text]

whereas, if I have understood you correctly, you have identified today what you perceive to be a very strong risk to having non-financial ownership of financial institutions.

In your legislation, in Bill 75, it seemed to me there is a direction that is saying that you are happy with unlimited ownership of financial intermediaries owning other sections of the financial intermediary market, or indeed expanding so that they had the same powers. But you have started down the path of restricting either the financial system's ability to own non-financial institutions, or vice versa, and so I wonder if I am catching the evolution of your own thoughts correctly, because I think it is important for the committee to know, and I tend to agree, if I am understanding you, that there is a risk in allowing the non-financial ownership to spill over onto the financial side, and vice versa. Was there this evolution in your own thinking?

**Mr. J. Parizeau:** In terms of the 1969 *Report of the Study Committee on Financial Institutions in Quebec*, yes I think there has been an evolution with respect to ownership. There is no doubt that in years going by, with facts and structures changing, that closely held financial, industrial or real estate corporations in the same hands seem to present dangers that certainly I did not see in 1969, shall we say. In that sense I think there has been a distinctive evolution. On the other hand, the 1969 report presented a global approach to financial institutions in Quebec, that is true, but not a global structure; in other words, there was nothing as definite as a compulsory holding working in this way for all financial corporations in the end.

The reason I described the green paper as having a global type of structure is in fact due to the compulsory character of the holding. You have no choice, even though you would not want to create a Schedule C bank. The simple fact that in the group that you lead you have one financial institution under federal jurisdiction, you must go into a holding, and therefore, inevitably, one specific structure will be established for all non-banking financial institutions of a certain size. I am not talking about the very small ones, except as I said the co-operative movement where we do not know exactly where it will fit into this sort of thing.

• 1215

**Mr. McCrossan:** I assume your conclusions would be very much different if it were an optional holding structure and would be opting for ...

**Mr. J. Parizeau:** Exactly.

**Mr. McCrossan:** —financial intermediaries to directly own other financial intermediaries. So I gather that would be your preferred route. The ability to own directly, or the option of a holding company.

[Translation]

initial ne proposait quasiment aucune restriction sur la propriété des établissements financiers. Or, si j'ai bien compris, vous nous dites aujourd'hui qu'il est très risqué d'avoir des établissements financiers appartenant à des intérêts non financiers.

Dans votre projet de loi 75, vous semblez satisfait que des intermédiaires financiers non assujettis à des restrictions de propriété possèdent d'autres secteurs du marché financier intermédiaire, ou plutôt qu'ils aient autant de pouvoirs. Mais il semble que vous cherchiez à limiter la capacité du système financier de posséder des établissements non financiers, ou vice versa, et je me demande donc si je comprends bien votre raisonnement car il est important que nous sachions si, selon vous, il est risqué d'autoriser des établissements non financiers à acquérir deux établissements financiers, et vice versa.

**M. J. Parizeau:** En ce qui concerne le rapport de 1969, intitulé *Rapport du Comité d'étude sur les établissements financiers du Québec*, je pense en effet qu'il y a eu une certaine évolution en ce qui concerne la question de la propriété. Il est évident qu'avec le temps, la situation et les structures ont évolué, et les sociétés financières, industrielles ou immobilières à capital fermé et appartenant aux mêmes intérêts semblent présenter des dangers que je n'envisageais certainement pas en 1969. Dans ce sens, ma pensée a beaucoup évolué. Par ailleurs, le rapport de 1969 présentait, certes, une approche globale vis-à-vis des établissements financiers du Québec, mais quand même pas une structure globale; en d'autres termes, ce rapport n'imposait absolument pas aux sociétés financières un concept de société de portefeuille aussi précis que celui-ci.

Si j'affirme que l'approche du Livre vert représente une structure globale, c'est parce qu'il impose ce concept de société de portefeuille. En effet, vous n'avez pas le choix, même si vous ne voulez pas créer de banque de l'Annexe C. Le simple fait que, dans le groupe que vous dirigez, vous ayez un établissement financier sous compétence fédérale vous oblige à créer une société de portefeuille, ce qui aboutit inévitablement à imposer une structure spécifique à tous les établissements financiers non bancaires d'une certaine taille. Je ne parle pas des petits établissements, à l'exception du mouvement coopératif dont nous ne savons pas exactement ce qu'il adviendra avec une structure de ce genre.

**M. McCrossan:** Je suppose que vos conclusions seraient radicalement différentes si ce concept de société de portefeuille était facultatif ...

**M. J. Parizeau:** Exactement.

**M. McCrossan:** ... de sorte que des intermédiaires financiers pourraient posséder directement d'autres intermédiaires financiers. J'ai l'impression que c'est la solution que vous préférez, c'est-à-dire la capacité de posséder directement un autre établissement, ou l'option de la société de portefeuille.



[Texte]

**Mr. J. Parizeau:** You see, I feel that the holding is or can be an excellent type of structure for financial corporations that want to diversify their operations. I think it is a useful structure, a proper one. I think it should be optional, except in the case where a Schedule C bank would be considered. In other words, if a group wanted to set up a Schedule C bank, then I can understand that the federal government would impose a holding in that case, because of the rather specific character of banking operations. But by and large you are right. I think the logic of what I have tried to say is that the holding should be optional.

**Mr. McCrossan:** Yes. In your original brief, back in 1969, you recommended that no reserves even on commercial or consumer lending be held with the Bank of Canada, even though they were effectively in banking. I wonder to what extent you hold the same view now. I would like to know more of where you were coming from at that time. Certainly, the Governor of the bank has made a very strong recommendation the opposite way.

**Mr. J. Parizeau:** You will remember from the report of that commission in 1969, that reserve requirements, liquidity ratios, would have been compulsory.

**Mr. McCrossan:** Yes.

**Mr. J. Parizeau:** They would not be held at the Bank of Canada. In other words, and in that light my mind has not changed at all, I still feel it is profoundly unhealthy that financial institutions, as they have changed for some of them, have such vague compulsory provisions with respect to reserves and liquidity.

Let me give you an example. When we discovered that situation with the caisse d'entraide it suddenly dawned on me that in the reserves of that movement that was handling \$1.5 billion of money belonging to 350,000 persons—and that is in 1981 dollars—a ski centre was in the reserves; two buildings of a large retailer in Quebec City that had gone bankrupt were still in the so-called reserve. In institutions other than banking, in this country we have been far too lax with reserve requirements and far too far lax with liquidity ratios. Whether now reserves should be held at the Bank of Canada or should be held elsewhere is, in a sense, derived from the position you take with respect to the efficiency of monetary policy.

We have had a debate on this since 1964 with the Porter Commission. Is it sufficient for monetary policy to have only the banks holding reserves at the Bank of Canada, or having reserves at the Bank of Canada? Or should a non-banking institution have a reserve at the Bank of Canada also?

• 1220

I suppose by and large the majority opinion among bankers and economists is probably that it is not required really for nonbanking institutions to have a reserve at the central bank. I agree some people do not agree with that view. But it is only in those terms, I think, that the problem has to be analysed. Is it

[Traduction]

**M. J. Parizeau:** La société de portefeuille peut constituer la structure idéale pour des sociétés financières désireuses de diversifier leurs activités. C'est donc un modèle utile et approprié dans certains cas. Cependant, j'estime qu'il devrait être facultatif, sauf lorsqu'on envisage une banque de l'Annexe C. En d'autres termes, si un groupe voulait créer une banque de l'Annexe C, le gouvernement fédéral serait justifié, à mon avis, de l'obliger à créer une société de portefeuille, étant donné la nature spécifique des activités bancaires. Mais dans l'ensemble, vous avez raison. Dans tout mon raisonnement, j'ai essayé de vous faire comprendre qu'à mon avis, la création d'une société de portefeuille devrait être facultative.

**M. McCrossan:** Bien. Dans votre mémoire initial de 1969, vous recommandiez que la Banque du Canada n'exige aucune réserve même pour les prêts commerciaux ou aux particuliers, alors qu'il s'agissait en fait d'une activité bancaire. Le pensez-vous toujours? Je me demande aussi ce qui vous avait poussé à faire ce genre de recommandation, à l'époque. Le gouverneur de la Banque, en tout cas, a fortement recommandé tout à fait le contraire.

**M. J. Parizeau:** Dans ce rapport de 1969, ces exigences en matière de réserves et de liquidités auraient été obligatoires.

**M. McCrossan:** Oui.

**M. J. Parizeau:** Elles n'auraient pas été déposées à la Banque du Canada. En d'autres termes, et à cet égard je n'ai pas du tout changé d'avis, j'estime qu'il est tout à fait malsain que des établissements financiers soient assujettis à des dispositions obligatoires aussi vagues en ce qui concerne les réserves et les liquidités.

Je vais vous donner un exemple. Lorsque nous avons découvert toute l'affaire de la Caisse d'entraide, je me suis soudain aperçu qu'il y avait une station de ski parmi les réserves de ce mouvement, qui gérait 1.5 milliard de dollars appartenant à 350,000 personnes, et il s'agit de dollars de 1981; il y avait également, parmi ces réserves, deux immeubles d'un grand détaillant de Québec, qui avait fait faillite, mais ces immeubles faisaient toujours partie de cette fameuse réserve. Vis-à-vis des établissements autres que les établissements bancaires, le Canada a toujours été beaucoup trop laxiste en ce qui concerne les exigences relatives aux réserves et aux liquidités. Que ces réserves soient déposées à la Banque du Canada ou ailleurs, tout dépend, dans un certain sens, de la politique monétaire que vous adoptez.

On en parle en fait depuis 1964, avec la Commission Porter. Dans le cadre de notre politique monétaire, doit-on obliger uniquement les banques à avoir des réserves à la Banque du Canada, ou doit-on obliger également les établissements non bancaires à avoir des réserves à la Banque du Canada?

Je présume que dans l'ensemble, la majorité des banquiers et des économistes sont d'avis qu'il n'est pas vraiment nécessaire que les institutions non bancaires maintiennent une réserve à la banque centrale. Je reconnais que certaines personnes ne sont pas de cet avis. Cependant, j'estime que le problème ne doit

## [Text]

really required, to have an efficient monetary policy, that only the banks have an account with the Bank of Canada, or nonbanking institutions also? Mind you, the situation varies from one country to another. The debate has been ongoing, to my knowledge, for 25 years.

**Mr. McCrossan:** In Bill C-75 you provided very wide opportunities for financial institutions to have financial subsidiaries . . .

**Mr. J. Parizeau:** Yes.

**Mr. McCrossan:**—up to 15% of assets in any one subsidiary and up to 50% of assets in the aggregate. In our previous hearings we heard a considerable amount of concern about so-called “double counting” of capital. We have heard also considerable presentations that the ability to invest in subsidiaries should be limited to capital itself, rather than assets—some proportion of capital rather than a proportion of assets—because there is a difference between playing with your own money, so-called, and playing with the depositors’ money. In preparing your bill, you chose the opposite tack. You gave generous limits with assets and you did not specifically eliminate double counting of assets, so that security which was held for one set of depositors was counted in fact in the capital base of the upstream company.

I would like to get your rationale. I assume this was a fairly well thought-out approach and I would like to get your rationale as to why you thought such generous limits on assets were desirable and why you did not feel the double counting was a problem to be dealt with.

**Mr. J. Parizeau:** There is a provision in Bill C-75 that has not been noticed all that much. It implies that as an insurance company diversifies its operations the Minister can require that whenever operations other than insurance represent more than 2% of total revenue of that insurance company a subsidiary must be set up. In other words, the main thrust here is that for purposes of inspection we should not allow operations to diversify without subsidiaries being set up. In that light, the provision must be relatively generous in how these subsidiaries will be held and how much of the total assets of that company can be used for the subsidiaries.

I would much rather have that than have relatively minute provisions for holding subsidiaries and mixing up in the general accounting of the insurance company all kinds of operations that have really nothing much to do with insurance proper. I think it flows directly from the fact that whenever non-insurance operations represent even a relatively small share of the total business of that insurance company, the Minister can ask for subsidiaries to be set up.

Double counting of capital is essentially—I know exactly what you mean here—a problem of the quality of inspection. One has to be very clear here. Yes, there is already in our present system some double counting of capital. I will not mention where I think the problem is more serious, but in my

## [Translation]

être évalué que sous cet angle. Est-il vraiment nécessaire, pour avoir une politique monétaire efficiente, que les banques seules aient des réserves à la Banque du Canada ou les institutions non bancaires devraient-elles être aussi assujetties à cette exigence? La situation varie d'un pays à l'autre. À ma connaissance, le débat dure depuis 25 ans.

**M. McCrossan:** Dans le projet de loi C-75, vous offriez aux institutions financières de grandes possibilités de création de filiales financières . . .

**M. J. Parizeau:** Oui.

**M. McCrossan:** . . . Elles pouvaient placer jusqu'à 15 p. 100 de leurs actifs dans une seule filiale et jusqu'à 50 p. 100 de ces mêmes actifs dans l'ensemble de leurs filiales. Lors d'audiences précédentes, un grand nombre de personnes se sont dites préoccupées de ce qu'on appelle le «double calcul» du capital. Beaucoup ont également affirmé qu'on devrait restreindre au seul capital, et non aux actifs, les investissements dans les filiales—c'est-à-dire une partie du capital plutôt que des actifs—parce qu'il y a une différence entre jouer avec son propre argent, comme on le dit, et jouer avec l'argent des déposants. En préparant votre projet de loi, vous avez choisi l'autre option. Vous avez fixé des limites généreuses pour les actifs et vous n'en avez pas explicitement éliminé le double calcul, de sorte que les fonds placés comme garantie d'un certain ensemble de dépôts étaient calculés également dans le capital de la compagnie en amont.

J'aimerais bien connaître votre raisonnement. Je présume que vous avez longuement réfléchi à cette affaire et j'aimerais savoir pourquoi vous avez cru souhaitable de fixer des limites aussi généreuses sur les actifs, et aussi pourquoi vous pensez que le double calcul n'est pas un problème qu'on doit régler.

**M. J. Parizeau:** Il y a dans le projet de loi C-75 une disposition que peu de gens ont remarquée. Elle établit que, si une société d'assurance diversifie ses activités, lorsque les transactions qui ne sont pas de l'assurance représentent plus de 2 p. 100 du revenu total de cette compagnie d'assurance, le ministre peut exiger qu'une filiale soit établie. Autrement dit, notre objectif ici est d'assurer qu'aux fins de l'inspection, nous ne permettons pas la diversification sans l'établissement de filiales. Dans cette perspective, il faut des dispositions assez généreuses sur le mode d'établissement de ces filiales et sur la proportion de l'actif total qu'on peut utiliser pour les former.

Cette situation est de loin préférable à l'adoption de dispositions restrictives pour l'établissement de filiales ou à la présence dans la comptabilité générale des sociétés d'assurance de toutes sortes de transactions qui n'ont vraiment rien à voir avec l'assurance. Cela découle directement du fait que, sitôt que les transactions qui ne sont pas de l'assurance représentent une partie même assez minime de l'ensemble des transactions d'une compagnie d'assurance, le ministre peut demander l'établissement de filiales.

Le double calcul du capital est essentiellement—je sais exactement ce dont vous parlez—un problème lié à la qualité de l'inspection. Ici, il faut être très précis. Il est vrai qu'on retrouve dans notre système actuel un certain double calcul du capital. Je ne dirai pas où, à mon avis, le problème est plus



[Texte]

mind, after having seen so many inspection reports, we know very well where it is.

• 1225

You cannot escape the conclusion here that you cannot avoid double-counting of capital without an inspection system of excellent quality. We cannot make much headway in legislating to avoid double-counting of capital. Situations are too diverse. You have to catch it through the inspection process.

**The Vice-Chairman:** Mr. Riis.

**Mr. Riis:** Thank you, Mr. Chairman.

I, too, would like to thank you, Mr. Parizeau, for a most enlightening and thoughtful presentation. Before I ask two or three questions coming out of your remarks, I have a couple of peripheral questions based on your expertise and reflections over the years.

What is your view of the principle of the government paying out in full depositors not covered by the Deposit Insurance Corporation?

**Mr. J. Parizeau:** I find this a dangerous principle. I am very wary of the possible consequences of this.

We have a law applicable to deposits and deposits are rather narrowly defined in that law and there is a very definite maximum, and one assumes that the legislator was sufficiently thoughtful in establishing it at \$60,000.

I must say, if I might just open a short parenthesis, that when I harmonized that level in Quebec to the federal level of \$60,000 I felt it was a bit high. I could not do anything else but harmonize, but I thought it was too high at \$60,000.

From then on the normal rules of the game should be played.

Financial institutions represent inevitably a risk; they can falter like any other institution, any other business. If governments in general start with the idea that financial institutions should not falter or that, if ever they did falter, the government will pay everything, (a) we are introducing a principle that might lead to considerable irresponsibility and (b) the taxpayer might be brought to shoulder an incredible cost.

I know that whenever there is a flap over an institution it makes such waves that the first temptation is to say: We are going to pay everything and it will not be costly to anyone. Oh, God, I have seen that. I mentioned the caisse d'entraide on several occasions. The temptation was always there. But if you do this then where do you stop afterwards?

To establish in the business sector of the country this idea that whenever it is a financial institution either it will not falter or nobody will lose anything except possibly the shareholders is a frightening precedent; it is a frightening principle to establish.

[Traduction]

sérieux, mais dans mon esprit, après avoir vu un grand nombre de rapports d'inspection, je sais très bien ce qui fait problème.

Il est impossible d'éviter le double calcul de l'avoir sans un système d'inspection d'excellente qualité; cela est inéluctable. Les mesures législatives visant à éviter le double calcul de l'avoir sont de peu d'utilité. Les situations sont trop variées. C'est par le processus d'inspection qu'on arrêtera cette pratique.

**Le vice-président:** Monsieur Riis.

**M. Riis:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Parizeau, moi aussi je désire vous remercier pour votre exposé réfléchi et utile. Avant de poser deux ou trois questions découlant de vos observations, je voudrais poser quelques questions préliminaires qui feront appel à votre expérience ainsi qu'à votre réflexion sur les années passées.

Que pensez-vous du fait que le gouvernement remboursera pleinement les déposants qui ne sont pas couverts par la Société d'assurance-dépôts?

**M. J. Parizeau:** À mon avis, c'est une pratique dangereuse. Je suis très inquiet des conséquences.

Nous avons une loi qui régit les dépôts; la définition de dépôt dans la loi est assez restreinte et un maximum est établi très clairement; on peut présumer que les législateurs ont réfléchi suffisamment lorsqu'ils ont établi le plafond à 60,000\$.

Si vous me permettez une courte digression, je dois dire que lorsque j'ai établi pour le Québec un niveau compatible au régime fédéral, à savoir 60,000\$, j'ai cru que cette somme était un peu trop élevée. Je ne pouvais faire autrement que d'harmoniser les deux régimes, mais j'ai cru que 60,000\$, c'était un peu trop élevé.

A partir de là, on devrait respecter les règles du jeu.

Les institutions financières font inévitablement face à des risques; elles peuvent faillir comme toute autre institution, comme toute autre entreprise. Si les gouvernements dans leur ensemble partent du principe que les institutions financières ne devraient pas faillir, ou que, si cela leur arrive, le gouvernement paiera pour tout, a) nous établissons un principe qui pourrait mener à une grande irresponsabilité et b) les contribuables pourraient devoir absorber des coûts faramineux.

Je sais que sitôt qu'il y a des difficultés dans une institution, l'affaire a tellement de répercussions qu'on est d'abord tenté de dire: nous allons payer pour tout et personne ne souffrira. Dieu sait que j'ai vu tout cela. J'ai souvent mentionné la Caisse d'entraide. La tentation est omniprésente. Cependant, si l'on cède une fois, où cela s'arrête-t-il?

C'est un inquiétant précédent que de faire croire aux entrepreneurs de ce pays que, lorsqu'il s'agit d'une institution financière, ou bien il n'y aura pas d'échecs, ou bien personne n'y perdra rien, sauf peut-être les actionnaires. Voilà un principe très inquiétant.



*[Text]*

Do not get me wrong here, but I think it belongs to the normal development of business that financial institutions falter and that people lose money. The essence of our system is that some succeed and others do not. It is in the essence of government attitudes these days that you should protect the small man against this, but it is certainly not in our habits, nor possibly in our interest, to say that nobody will lose.

With all respect and recognizing how difficult it is for any government to go through these financial crises, it is a principle that I think should be resisted.

**Mr. Riis:** A supplementary question: Without debating the merits of the decision to provide full coverage for uninsured depositors, what is your view of the principle of paying out in full the depositors without disclosing their identity?

• 1230

**Mr. J. Parizeau:** I suppose that within the sets of rules that governments follow in our kind of society, the identity of persons should be preserved by public authorities. I do not think it really serves the public interest in the long run to have business transactions exposed one by one in front of the public, except if fraud is involved of course, or if impropriety is involved, or anything illegal is involved. Yes, by all means. But why should business transactions, made presumably on a bona fide basis, be exposed to the public at a time when a flap is on, a crisis is on, and therefore any interpretation by the public can be prejudicial to the individual or the corporation? I think there is a certain degree of responsibility here. And on the other hand I have to recognize that you are quite right in saying that if the taxpayer must pay he should know. I recognize this also. But I would much prefer to see that we do not pay everything and that therefore we do not have to divulge the names of so many people.

**Some hon. members:** Oh, oh!

**Mr. Riis:** Mr. Parizeau, in terms of divulging the names of individuals or firms, how does this differ from typical bankruptcy proceedings, when creditors are asked to come forward? Do you see a significant difference there?

**Mr. J. Parizeau:** Oh, yes. Yes there is, in the sense that whenever a flap occurs within the public domain... Governments live in crystal cages and when a flap occurs at the government level it inevitably attracts a great deal more attention and, secondly, all kinds of interpretation as to motivations and very rapid judgment on the propriety of business decisions. We all know this; it is inevitable. It belongs to our way of doing things. It is a very different thing to have a creditors' meeting after a bankruptcy than to have in a parliamentary committee full lists of people who will be in the public domain the following day. It is more than a difference of degree; it is a difference of nature.

*[Translation]*

Je ne veux pas qu'on se méprenne, mais à mon avis, il est normal que de temps à autre, des institutions financières faillissent et que des gens perdent de l'argent. L'essentiel de notre système est que certains réussissent, d'autres pas. De nos jours, les gouvernements ont essentiellement pour attitude de protéger le commun des mortels contre de tels événements, mais ce n'est pas notre habitude, ni même notre intérêt probablement, d'affirmer que personne n'y perdra rien.

En toute déférence, et même si je reconnais à quel point il est difficile pour un gouvernement de traverser de telles crises financières, je pense qu'on devrait résister à l'établissement d'un tel principe.

**M. Riis:** Une question supplémentaire: sans discuter la valeur de la décision de rembourser pleinement les déposants non assurés, que pensez-vous du remboursement de ces déposants sans déclaration de leur identité?

**M. J. Parizeau:** Je présume que dans le contexte des règles que les gouvernements suivent dans notre genre de société, l'identité de ces personnes devrait être protégée par les autorités publiques. À mon avis, à long terme, il n'est pas dans l'intérêt public de révéler les transactions d'affaires une par une, sauf évidemment s'il y a eu fraude ou pratique illégale. Dans ces cas, je suis tout à fait d'accord. Pourquoi des transactions d'affaires, conclues présumément de bonne foi, devraient-elles être exposées à la population pendant une crise, alors que toute interprétation de la population pourrait être préjudiciable à la personne ou à la société en cause? Je pense qu'il faut faire ici preuve d'une certaine responsabilité. D'autre part, je dois reconnaître que vous avez tout à fait raison d'affirmer que si le contribuable doit payer, il devrait être informé. Là-dessus je suis d'accord également. Cependant, je préférerais de loin que nous ne remboursons personne et que, par conséquent, nous n'ayons pas à divulguer le nom de tant de gens.

**Des voix:** Oh, oh!

**M. Riis:** Monsieur Parizeau, pour ce qui est de la divulgation du nom de personnes ou de sociétés, en quoi cela diffère-t-il de la procédure habituelle dans les cas de faillites, alors que les créanciers doivent se faire connaître? Croyez-vous qu'il y ait là une différence importante?

**M. J. Parizeau:** Oh, oui. En effet, il y a une différence, en ce sens que lorsqu'une situation de ce genre se produit dans le secteur public... Les gouvernements vivent dans des cages de cristal et lorsqu'une affaire de ce genre surgit sur la scène gouvernementale, cela attire inévitablement beaucoup plus d'attention, de même que toutes sortes d'interprétation quant aux motifs des personnes en cause, en plus de jugements très sommaires quant à la qualité des décisions d'affaires. Cela, nous le savons tous; c'est inévitable. Cela fait partie de nos habitudes. Il y a toute une marge entre la convocation d'une réunion des créanciers après une faillite et la présentation en comité parlementaire de la liste complète de ces gens, aux yeux du grand public. C'est plus qu'une différence de degré; c'est une différence de nature.

[Texte]

**Mr. Riis:** Thank you. Going back to your comments, Mr. Parizeau, you in a sense, I think, suggested to us that we consider a limited approach, a more limited approach than what is perhaps implied in the green paper. And you went on at some length about the importance of quality of inspection and reference to improved surveillance and control and inspection and so on. You mentioned that you had made changes and changes are under way in Quebec. What advice, what kinds of changes would you suggest we consider? Can you offer some examples?

**Mr. J. Parizeau:** Two things: One, the powers of inspection and control should be looked after, should be re-examined to see whether there is sufficient—and this inevitably will lead to an enlargement of the discretionary powers of the inspectors. You see, the problem here is that whenever you want to increase the powers of the inspectors, they must exercise a degree of discretion that is, in a sense, difficult to accept at the political level. After all, can we give to a civil servant powers that are for a good part discretionary? I think experience shows us that we have to accept this. It is difficult, but we have to accept it.

• 1235

Second, the quality of personnel is absolutely crucial. One of the main difficulties we will always have is that our pay schedules in the public sector will never be enough to get the better men that could conduct inspection. We can get excellent people, but let us face it, we are not in the market and we never will be. There is no way we can pay the sort of thing that an excellent private firm of auditors can pay to senior partners or to senior accountants. And therefore, we have to work with these private accounting offices. I do not think we can avoid them entirely. The idea of having inspection services from within that will cover the whole field, I do not think is enough.

When it comes to private firms of accounting, external auditors, we have always been very weak as governments—and I have seen a lot of legislation in Canada in that respect and I always feel that we are very weak—in the sort of explicit mandates that we give to these external accounting firms, as to what exactly the supervisor or the controller or the inspector in government wants specifically. We are not detailed enough in the sort of certificate that we ask from these people of the private sector. I think they could go much further, be of much greater help in surveillance and control if they knew specifically a lot more about what they are to inspect. It is one thing to inspect a financial institution, as an external auditor, on the basis of general business operations. It is quite another to conduct inspection for the Inspector General of Banks or the Inspector General of Financial Institutions of Quebec or what have you.

[Traduction]

**M. Riis:** Merci. Passons maintenant à vos observations, monsieur Parizeau. Vous nous avez recommandé une approche plus restreinte que celle proposée dans le Livre vert. Vous avez parlé assez longuement de l'importance d'un système d'inspection de grande qualité et fait allusion à l'amélioration des méthodes de surveillance, de contrôle et d'inspection, etc. Vous avez dit avoir apporté des changements déjà et que d'autres changements étaient en cours au Québec. Quel genre de changements nous proposeriez-vous d'envisager? Pouvez-vous nous donner des exemples?

**M. J. Parizeau:** Deux choses: tout d'abord, on devrait réexaminer la question des pouvoirs d'inspection et de contrôle pour déterminer s'il y a suffisamment—et cela mènera inévitablement à un élargissement des pouvoirs discrétionnaires des inspecteurs. Vous voyez, le problème ici est que sitôt que l'on veut accroître les pouvoirs des inspecteurs, il faut leur permettre d'exercer un certain pouvoir discrétionnaire que les milieux politiques acceptent mal. Après tout, pouvons-nous donner à de simples fonctionnaires des pouvoirs qui sont, en bonne partie, discrétionnaires? Je crois que l'expérience nous prouve qu'il nous faut accepter cela. C'est difficile, mais nous devons l'accepter.

Deuxièmement, la qualité du personnel est un point tout à fait crucial. Une des principales difficultés que nous aurons toujours, c'est que nos échelles de salaires dans la Fonction publique n'inciteront jamais les meilleurs candidats à venir travailler pour nous. Nous réussissons à recruter d'excellents éléments, mais ne nous leurrerons pas, nous ne faisons pas le poids et ne le ferons jamais. Nous ne pouvons absolument pas offrir le genre de salaires et d'avantages sociaux que peut offrir un excellent bureau privé de vérificateurs à ses associés ou vérificateurs principaux. À cause de cela, il nous faut donc travailler la main dans la main avec ces bureaux privés. Je ne crois pas que nous puissions éviter cela entièrement. L'idée d'avoir des services d'inspection internes qui couvriraient tout le domaine, je ne crois pas que ce soit suffisant.

Lorsqu'il s'agit de bureaux de vérification privés, de vérificateurs externes, les gouvernements ont toujours été très faibles... et j'ai vu beaucoup de lois au Canada à cet égard et je crois toujours que nous sommes très faibles dans le domaine... au niveau du genre de mandats très précis que nous donnons à ces bureaux privés lorsqu'il s'agit de leur dire exactement ce que veulent le superviseur, le contrôleur ou l'inspecteur gouvernemental. Le certificat que nous demandons à ces gens du secteur privé de nous donner n'est pas assez détaillé. Je crois que ces gens pourraient aller beaucoup plus loin et nous être d'un plus grand secours dans le domaine de la surveillance et du contrôle s'ils en savaient plus, et de façon plus précise, sur ce qu'ils doivent inspecter. C'est bien beau de faire l'inspection d'une institution financière en qualité de vérificateurs externes en se fondant sur les principes généraux du monde des affaires. C'est une toute autre histoire lorsqu'il s'agit de faire cette inspection pour l'inspecteur général des banques ou pour l'inspecteur général des institutions financières du Québec ou qui sais-je encore.



## [Text]

If I may suggest something in that light, it is to have a look at what exactly is required from the private accounting firm, because we will always need them, but we have to guide them, direct them, as to what specifically we are asking them to do.

**Mr. Riis:** I guess one thing has become clear; the CCB business is just that. Those audit reports were almost meaningless.

A last question then, Mr. Chairman. Really a clarification, I suppose. Mr. Parizeau, you emphasized that size is needed if we are to establish real competition, particularly with the big six banks. In your presentation, are you recommending then some form of the holding company concept be used to provide a sizable opposition to the major banks?

**Mr. J. Parizeau:** Oh, indeed. As I stated previously to your colleague a few minutes ago, I think the holding concept is the correct one. I think it is going to help increase real competition among financial institutions, but it should not have that compulsory character. It should be a structure that is conducive to more competition, but can be taken up by a financial interest or not.

**Mr. Riis:** Yes. Thank you, Mr. Chairman.

**Le président suppléant (M. Toupin):** Merci. Monsieur Lanthier, s'il vous plaît.

**M. Lanthier:** Monsieur Parizeau, je vous remercie, au nom de tous les Québécois, de venir dispenser votre science ici. A propos de conflits d'intérêts, je dois vous dire que M. Parizeau n'est plus mon patron. Il l'a déjà été, mais il ne l'est plus maintenant.

Monsieur Parizeau, revenons à la dernière question. C'est malheureux que M. Riis soit parti. Il est parti après avoir eu la réponse politique à sa question sur la Banque commerciale du Canada. Vous avez nettement dit qu'en indemnisant tous les gens, même ceux qui n'étaient pas assurés, le gouvernement créait un dangereux précédent.

• 1240

Ne croyez-vous pas que ce n'est pas maintenant qu'il faut se poser cette question-là? On connaît vos intérêts dans le milieu; vous avez sans aucun doute suivi les événements. Ne croyez-vous que cette question-là se posait le 22 mars, mais qu'elle ne se posait pas au début de septembre? Le 22 mars, lorsque les banquiers ont été invités comme partenaires dans l'opération de sauvetage, ils sont venus devant nous et nous ont dit qu'il fallait penser à la stabilité de notre système financier national. Il y a un coût à cela. À ce moment-là, ces gens, qui sont traditionnellement, pour employer l'expression de notre langage, des «tireux de plug», ont décidé de la sauver. Je crois que la question se posait le 22 mars. N'êtes-vous pas d'accord que maintenant, au mois de septembre, c'est une tout autre question qui se pose, étant donné les événements qu'on a connus depuis?

**M. J. Parizeau:** Monsieur Lanthier, ce que je vais dire vient de quelqu'un qui ne connaît pas le dossier. On se comprend

## [Translation]

Si je puis proposer quelque chose à la lumière de cela, il faudrait se demander ce qu'on exige exactement du bureau privé, car nous en aurons toujours besoin, mais il nous faut les guider, les diriger pour qu'ils sachent très précisément ce que nous voulons qu'ils fassent.

**M. Riis:** Je crois qu'il y a une chose très claire, maintenant, «l'affaire BCC», c'est justement cela. Ces rapports des vérificateurs étaient presque inutiles.

Une dernière question, monsieur le président. Un éclaircissement, j'imagine. Monsieur Parizeau, vous avez souligné qu'il est nécessaire d'avoir de grosses entreprises si nous voulons établir une concurrence réelle, surtout en regard des six banques principales. Recommandez-vous alors qu'on se serve d'une société de portefeuille, en quelque sorte, afin de susciter une opposition sérieuse aux grandes banques?

**M. J. Parizeau:** Oui, certainement. Comme je l'ai dit un peu plus tôt à votre collègue, je crois que l'idée de la société de portefeuille est la bonne. Je crois que cela va aider à faire augmenter la véritable concurrence entre institutions financières, mais ce ne devrait pas être une solution imposée. Cette possibilité de concurrence devrait exister, mais il devrait revenir à chaque institution financière de l'adopter ou non.

**M. Riis:** Oui. Merci, monsieur le président.

**The Acting Chairman (Mr. Toupin):** Thank you. Mr. Lanthier, please.

**Mr. Lanthier:** Mr. Parizeau, I thank you in the name of all Quebecers, for having come here to share your knowledge. As for conflict of interest, I must say that Mr. Parizeau is not my boss any more. He was, once upon a time, but not any more.

Mr. Parizeau, let us get back to the last question. It is unfortunate Mr. Riis has already left. He disappeared after getting the political answer to his question on the Canadian Commercial Bank. You distinctly said that by compensating everyone, even those who were not insured, the government was setting a dangerous precedent.

Do you not think that now is the time to ask ourselves that question? We know the interest you have in that area; you have doubtless been following events. Do you not think that question was one to be raised on 22 March rather than at the beginning of September? On March 22 when the bankers were invited as partners in the bail-out operation, they came before us and said that we had to think about the stability of our national financial system. There is a cost to that. At that point, those people who, traditionally—to use a common expression—are “plug pullers”, decided to save the institution. I think that the question was before us on March 22. Do you not agree that now, in September, it is quite another question we have before us, with all the events we have witnessed since?

**Mr. J. Parizeau:** Mr. Lanthier, what I am going to say comes from someone who does not know the case inside out.



[Texte]

bien. Je connais trop les dangers qu'il y a à exprimer son point de vue sur un dossier qu'on ne connaît pas d'un bout à l'autre dans ce domaine-là, et ce n'est pas mon cas. Cependant, je vais vous exprimer un certain nombre de réactions candides, comme quelqu'un de l'extérieur, mais quelqu'un qui a déjà été pris dans une crise du même genre.

Quand, dans un pays, aucune banque n'a fait faillite depuis deux tiers de siècle, le fait qu'il y en a une provoque une commotion, bien sûr. Les pouvoirs publics, inévitablement, vont faire l'impossible pour empêcher la faillite. Le contraire serait surprenant. Ils vont faire appel à d'autres institutions financières dans cette tentative, cela va de soi.

Il arrive un choix à un moment donné. Comment tranquillise-t-on le public? Quelle déclaration fait-on, quand on représente les pouvoirs publics, pour calmer les gens? C'est là que je me rapproche de votre question. On peut dire au public: Nous allons faire ce que nous pouvons, mais il n'est pas évident qu'on s'en sortira. Ou bien on peut dire au public: Nous allons faire tout ce que nous pouvons pour la sauver. Ou bien on peut dire au public: Nous la sauverons. À partir du moment où on touche à la deuxième formulation, et à plus forte raison à la troisième, on prend des engagements à l'égard du public dont il est bien difficile de se sortir quelques mois plus tard. Vu de l'extérieur, c'est probablement comme cela que cela se présente.

Il y a eu des paroles très précises de prononcées, il y a quelques mois, quant à l'avenir de la *Canadian Commercial Bank*. Lorsqu'on s'exprime de cette façon, il est très difficile, une fois que la faillite a eu lieu, de dire: Je vous avais dit quelque chose; cela n'a pas marché; payez maintenant. Il y a une sorte d'engagement moral qui, lorsqu'il est pris, entraîne les pouvoirs publics dans une direction dont ils peuvent difficilement sortir. Mais cela ne veut pas dire que le précédent est bon pour autant, monsieur Lanthier. Cela ne veut pas dire que ce n'est pas dangereux de procéder de cette façon. Seulement, je comprends pourquoi on a abouti là. Je le comprends très bien.

**M. Lanthier:** Très bien.

• 1245

Revenons maintenant au Livre vert et plus particulièrement à ce que vous avez dit à propos du Mouvement Desjardins. Hier, lorsqu'ils ont comparu devant nous, je leur ai dit qu'ils avaient institutionnalisé la transaction intéressée. Ils n'ont pas eu peur de dire que leurs transactions étaient essentiellement... Ils parlaient de responsabiliser les gens, de les «conscientiser», si on peut se permettre l'expression, de les sensibiliser à toutes sortes de choses. Par exemple, ils disaient que leur but premier était de les sensibiliser ou, pour employer leur expression, de les responsabiliser.

Dans le cas de *Pioneer Trust*, les gens ne savaient pas que lorsqu'ils faisaient un dépôt avec un engagement de plus de cinq ans, ils n'étaient pas couverts, même pour 60,000\$. Il est bien connu que lorsqu'on fait des cadeaux, les gens ne les regardent pas. Ne croyez-vous pas que si les gens devaient payer directement leur assurance-dépôts, comme c'est le cas pour l'assurance-hypothèque, ils seraient portés à se renseigner

[Traduction]

Mark me well. I know only too well how dangerous it is to express a point of view in this field, especially on a case that one has not gone into thoroughly—and I have not. However, I will tell you candidly of a few of my reactions, as an outsider who once got caught up in something like this.

When no bank in a given country has failed for the last two-thirds of a century, the bankruptcy, when it does occur, naturally shakes things up a bit. The powers that be, inevitably, will do the impossible to avert bankruptcy. It would be surprising if they did not. It also goes without saying that they will appeal to other financial institutions in the attempt.

At some point one must make a choice. How do you reassure the public? What kind of statement do you make, when you represent the authorities, to cool the people down? This is where I lead into your question. You can tell the public: We will do what we can, but it is not self-evident we will succeed. Or you can tell the public: We are going to do everything in our power to save the institution. Or you can simply tell the public: We will save it. Once you have made the second statement, let alone the third, you are making commitments to the public that will be very difficult to get out of a few months later. From the outside, that is probably how it is perceived.

Very specific statements were made a few months ago concerning the future of the *Canadian Commercial Bank*. When one says such things it becomes very difficult, once the bankruptcy has happened, to say: Well, I told you one thing; it did not work out; now pay up. There is a sort of moral commitment which, once it is made, sets the authorities on a course they can hardly depart from. But that does not mean the precedent set is good, Mr. Lanthier. That does not mean it is not dangerous to proceed in that fashion. All I am saying is that I understand why things ended up that way. I understand it very well.

**Mr. Lanthier:** Fine.

Let us get back to the green book, then, and more particularly what you said concerning the Desjardins movement. Yesterday, when they appeared before us, I told them they had institutionalized self-dealing. They were not afraid to say that their dealings were essentially... they were talking about making people more responsible, about "raising their consciousness", if one can use that expression, about making them more aware of all kinds of things. For example, they said that their first goal was to "sensitize" them or, to use their expression, to make them more responsible.

In the case of *Pioneer Trust*, the people did not know that when they made a deposit with a term of more than five years, that they were not covered even for the \$60,000. It is a well known fact that when you give gifts to people, they do not look at them too closely. Do you not think that if people had to pay deposit insurance directly, as is the case for mortgage insurance, they would be more inclined to get information about

## [Text]

sur leur assurance? Autrement, ils se disent qu'il n'y a pas de problème, car c'est endossé par le gouvernement. Et quand c'est endossé par le gouvernement, malheureusement, tout le monde pense que c'est sans limite. Croyez-vous que le petit épargnant serait plus conscient du risque s'il payait directement son assurance?

**M. J. Parizeau:** Monsieur le président, la question de M. Lanthier me semble avoir moins de pertinence pour le Mouvement Desjardins qu'elle pourrait en avoir pour d'autres institutions financières, et ce dans le sens suivant. La connaissance de la façon de fonctionner du système est extrêmement répandue chez les membres des caisses populaires. L'effort d'éducation qu'on fait continuellement depuis des années fait qu'il y a un nombre surprenant de membres de caisses populaires qui suivent leurs affaires. Il n'y a rien de plus étonnant à cet égard que les réunions de membres de caisses populaires, et pas seulement quand ça va mal; même quand ça va bien. Il y a beaucoup de gens qui participent aux assemblées; il y a énormément de comités. Les membres des caisses populaires sont, au fond, bien mieux renseignés sur leur système que ne le sont les déposants d'une compagnie de fiducie. Il est évident que la plupart des petits déposants dans une compagnie de fiducie n'ont aucune idée de la façon dont le système fonctionne. Quand les taux d'intérêt sont élevés, ils vont déménager, pour 0.25 p. 100, leurs dépôts d'une banque à une compagnie de fiducie, puis ils vont ramener cela. Le *shopping* qui s'est fait en 1981 ou 1982 était extraordinaire et les gens, très souvent, n'étaient pas du tout au courant. Mais c'est loin d'être vrai pour les membres des caisses populaires. Dans ce sens-là, bien que je ne nie pas l'effet psychologique dont parlait M. Lanthier, c'est peut-être le secteur financier où je dirais que c'est le moins utile.

**M. Lanthier:** Mais est-ce que ce serait possible dans les autres secteurs financiers, où on les ferait payer leur assurance afin de les responsabiliser?

**M. J. Parizeau:** Cela me paraît tout à fait possible, monsieur Lanthier. Je ne sais pas exactement jusqu'où cela irait sur le plan de l'éducation du public, mais cela me paraît tout à fait possible. Cependant, je ne suis pas certain que les gouvernements en général ne trouveraient pas cela un peu dangereux, car cela pourrait être perçu comme une sorte de taxe. Dans l'état actuel des choses, si on établissait une formule comme celle-là, avec le déficit présumé de la Société d'assurance-dépôts du Canada, comment le public accepterait-il cela? Ne verrait-il pas en cela une augmentation d'impôt pour tous les déposants? Je vous suggère, si vous voulez vous orienter de ce côté-là, d'attendre que la Société d'assurance-dépôts du Canada n'ait plus de déficit. Ce serait plus facile à faire passer.

• 1250

**M. Lanthier:** On accepte votre conseil politique.

**Le président suppléant (M. Toupin):** De toute manière, le coût est refilé au consommateur.

Monsieur Leblanc, s'il vous plaît.

## [Translation]

that insurance? Otherwise, they figure there is no problem because it is guaranteed by the government. And when it is guaranteed by the government, unfortunately, everyone thinks there is no limit. Do you think that the small depositor would be more conscious of the risk if he were to pay for his insurance directly?

**Mr. J. Parizeau:** Mr. Chairman, Mr. Lanthier's question seems to be less pertinent for the Desjardins movement that it might be for other financial institutions, because the members of the "caisses populaires" are very knowledgeable about the way the system works. Owing to the continuous educational effort that has been going on for years, a surprising number of members know their business. There is nothing more amazing, in this area, than the meetings of the "caisse populaire" and not only when things are going sour; even when things are going quite well. There are many people who go to those meetings; there are all kinds of committees. Basically, the members of the "caisses populaires" know more about their system than the depositors at a trust company. It is clear that most of the small depositors in a trust company have no idea how the system works. When interest rates are high, they will move their deposits from a bank to a trust company and back again for an extra 0.25%. The shopping around that went on in 1981 and 1982 was extraordinary and very often people had no idea what they were doing. But that is far from the case for the members of the "caisses populaires". In that sense, although I do not deny the psychological effect Mr. Lanthier was talking about, it is perhaps the financial sector where I see the least use for it.

**Mr. Lanthier:** But would it be possible in the other financial sectors where they could be made to pay their own insurance with a view to making them more responsible?

**Mr. J. Parizeau:** I think it quite possible, Mr. Lanthier. I do not know exactly how far it would go towards educating the public, but it seems quite possible to me. However, I am not sure that governments in general might not find that slightly dangerous because it could be perceived as a sort of tax. In the present state of affairs, if you were to set up a formula like that one, with the presumed deficit of the Canada Deposit Insurance Corporation, I mean, how would the public take that? Might they not see it as a tax increase for all depositors? I would suggest, if you are looking at that route, that you wait until the Canada Deposit Insurance Corporation is out of the red. It would be easier to put through.

**Mr. Lanthier:** We accept your political advice.

**The Acting Chairman (Mr. Toupin):** The cost is passed on to the consumer anyway.

Mr. Leblanc, please.



[Texte]

**Mr. Leblanc:** On a répondu pratiquement à toutes les questions. Moi aussi, je suis pour le principe de redonner à l'individu ses responsabilités en lui disant: Tu vas payer ta quote-part pour assurer tes dépôts au-delà de 60,000\$. Je pense qu'il faut redonner aux individus la conscience de leurs responsabilités. Aujourd'hui, tout est automatique. Tous les gens se disent que le gouvernement va tout faire pour eux et abandonnent leurs responsabilités aux autres. Par conséquent, on devrait, même dans le système financier, redonner aux individus leurs responsabilités et leur dire: Ecoutez, si vous voulez être assurés à 100 p. 100, vous devez payer la note. Les institutions financières pourraient tout simplement avertir les gens: Si vous voulez que votre dépôt soit entièrement assuré, il va vous en coûter tel pourcentage de votre dépôt. Que pensez-vous de cela?

**Mr. J. Parizeau:** Monsieur Leblanc, je ne nie pas cela, mais j'aimerais revenir à quelque chose que j'ai dit tout à l'heure dans mon allocution. L'individu moyen, pas celui qui est très riche, fait aujourd'hui des transactions financières d'une diversité extraordinaire. Les gouvernements, pour lui donner des avantages financiers, ne lui simplifient pas la vie. Il y a toutes sortes de véhicules financiers disponibles; il y a des REER, des REEL, des régimes d'épargne-actions, une multitude de programmes gouvernementaux que le même individu doit comprendre. On est en train de placer le public en général dans une situation où on ne peut pas lui demander d'être vraiment renseigné, et donc vraiment responsable, car c'est devenu trop complexe. Le fait qu'on essaie de rejoindre cet individu par le truchement d'agents, de courtiers, chacun spécialisé, d'entreprises qui font appel à la publicité pour lui vendre un service, le désoriente profondément. C'est très facile de dire que le public place mal son argent, ce qui est vrai, mais comment voulez-vous qu'il fasse autrement? La plupart des gens n'ont pas de conseiller financier, de comptable ou d'avocat qui leur donne régulièrement des conseils à cet égard. Ce qu'on leur demande sur le plan de la connaissance, et donc de la responsabilité, parce que la responsabilité ne vient pas sans cette connaissance élémentaire, est extrêmement complexe. On leur demande des miracles. C'est la raison pour laquelle l'objectif de déréglementation des institutions financières, l'objectif d'institutions financières offrant une vaste gamme de services financiers, capables de conseiller les gens sur plusieurs types d'opérations, me paraît à ce point essentiel. À mon sens, si on veut responsabiliser les gens à l'égard des institutions financières, cela doit passer bien davantage par un canal comme celui-là que par une seule mesure, qui ne pourra jamais être une panacée de toute façon.

**Mr. Leblanc:** La masse monétaire dépend quand même d'un paquet de gens qui sont inconscients quand ils posent des gestes, quand ils font des investissements, par exemple. Il y a, au Québec, beaucoup de petits déposants qui, comme vous l'avez si bien dit, ne savent pas trop quelle garantie ils ont au moment où ils déposent.

[Traduction]

**Mr. Leblanc:** Practically all my questions have been answered. I am also in favour of the principle of giving back responsibility to the individual and saying: okay, you will pay your share to insure your deposits beyond the \$60,000. I think that we should make people aware of their individual responsibilities. Today, everything is automatic. Everybody says that government is going to do everything for them and they abandon their responsibilities to others. Therefore, even in the financial system, we should hand responsibility back to the individual and simply tell them: Listen, if you want to be insured 100%, you have to pay the piper. The financial institutions could simply warn the people that if they want their deposits to be insured 100% it will cost them such a percentage of the deposit. What do you think of that?

**Mr. J. Parizeau:** Mr. Leblanc, I do not deny that, but I would like to get back to something I said before in my presentation. The average individual, the one who is not very rich, does have financial dealings, today, of extraordinary diversity. Governments, to afford him financial opportunities, offer him a bewildering array of financial vehicles: RRSPs, RHOSPs, Share Savings Plans, plus all kinds of government programs that he has to sort out for himself. We are putting the general public in a situation where you cannot ask them to be really well informed, and therefore responsible, because it has become too complex. We are trying to get to this individual through agents, brokers, each one of them specialized, or through firms who advertise their services, and he is really out of his depth. It is very easy to say that the general public are not investing well, which is true, but how can it be otherwise? Most people have no financial advisers, accountants or lawyers who regularly give them advice on these matters. What they are being asked for in terms of knowledge, and therefore responsibility, because responsibility does not exist without elementary knowledge, is extremely complex. They are being asked to perform miracles. That is why the objective of deregulation of financial institutions, the objective of financial institutions offering a broad range of financial services and able to advise people on several kinds of operations, appears so essential to me. To my mind, if we want people to assume more responsibility vis-à-vis financial institutions, it will far more likely be done by some such means than with one single, all-encompassing measure which could never be a panacea in any case.

**Mr. Leblanc:** Nevertheless, the money supply does depend on a large number of people who do things more or less automatically, when they invest, for example. In Quebec, as you pointed out, there are a great number of small depositors who do not know what type of guarantee they have when they make their deposit.

• 1255

Ne serait-il pas bon de trouver une formule qui les renseigne mieux, afin qu'ils puissent eux-mêmes décider? Ils aideraient peut-être davantage au développement de nos industries si on

Would it not be a good idea to develop a formula whereby these people could be better informed so that they can make their own minds up? Perhaps they would be of more assistance



[Text]

pouvait leur donner une façon d'assurer leur investissement. Au Québec, il a fallu beaucoup de temps pour convaincre les gens d'investir un peu dans des domaines un peu plus risqués, dans l'industrie, dans le commerce. On investissait dans les dépôts à terme du gouvernement, on investissait dans les banques et les caisses populaires parce qu'on se disait que la sécurité était là. Ne devrait-on pas leur donner la possibilité d'avoir une certaine garantie quand ils investissent dans des domaines plus risqués? Ce que je dis est peut-être un peu contradictoire, mais peut-être y a-t-il moyen de prendre un risque et d'avoir en même temps une certaine assurance, même si on investit dans le domaine industriel ou commercial.

**M. J. Parizeau:** Eh bien, monsieur Leblanc, je vous dirai qu'on a déjà une assurance pour les dépôts; ils sont déjà garantis jusqu'à un certain montant. Donc, sur ce plan-là, le problème est réglé. Si on veut déplacer les placements des individus vers du capital de risque, cela se fait. Regardez ce qui s'est fait au Québec avec le régime d'épargne-actions. Le francophone du Québec achète maintenant des actions comme jamais auparavant. L'anglophone en a toujours acheté beaucoup. Chez les Canadiens-français, c'était beaucoup plus rare. Maintenant, il y a énormément de Québécois qui achètent des actions. Mais c'est risqué. Certaines émissions d'actions n'aboutissent à rien, parce que la compagnie fait faillite. Et ce n'est pas parce qu'il y a un avantage fiscal que cela protège nécessairement contre la faillite. Forex a fait faillite. C'était une émission à laquelle était rattaché un régime d'épargne-actions.

Il faut que cela reste comme cela. Il n'y a pas d'éléments de responsabilisation du public qui passe par un système de garantie pour le capital de risque. Lorsqu'on risque et que cela tourne bien, on empoche les profits. Quand il y a des pertes, on les assume. Il faut que le système reste comme cela. La pire des choses qui pourrait arriver à notre système, c'est que quand il y a des profits, les particuliers les empochent et se plaignent des impôts trop élevés, et que quand il y a des pertes, on les nationalise. Le système ne peut pas fonctionner comme cela. Il y a ici une sorte d'élément de bon sens, de principe de base. Nous ne devons pas assurer les gens contre tous les risques, et surtout pas contre le risque d'entreprise, parce qu'on fausse ainsi le fonctionnement du système, inévitablement.

**Le président suppléant (M. Toupin):** Monsieur Garneau s'il vous plaît.

**M. Garneau:** J'ai une observation et une question.

En ce qui concerne la connaissance du public, selon mon expérience, le public est beaucoup mieux renseigné qu'on ne peut le croire. Même si à une époque, j'avais toutes sortes de spécialistes qui essayaient de prévoir si les taux d'intérêt allaient monter ou baisser, mon meilleur test était encore de téléphoner à mes directeurs de succursales et de leur demander si les dames qui investissaient 3,000\$, 4,000\$, 5,000\$ ou 6,000\$ achetaient du court terme ou du long terme. Immanquablement, c'était ma meilleure source d'information. Donc, je peux vous dire que la connaissance du public est passablement développée.

[Translation]

to industrial development if we were able to insure their investment in some way. It took a long time in Quebec to persuade people to start investing in the riskier areas like industry and business. Quebecers used to invest in government term deposits, in banks and in *caisses populaires* because that is where the security seemed to be. Should they not be given the opportunity of having some kind of guarantee when they invest in risky areas? Perhaps my thoughts are somewhat contradictory, but I wonder whether there is some way of taking a risk while having a certain degree of assurance at the same time, even when investing in industrial or commercial ventures.

**Mr. J. Parizeau:** Mr. Leblanc, there is already deposit insurance. Deposits are already guaranteed up to a certain amount. So, in that respect, the problem has been solved. Now, if individuals want to move their investments into risk capital, that can be done and is being done. Just take the share-savings scheme in Quebec. The Quebec francophone is now buying shares, which he never did before. Traditionally, anglophones have always bought a lot of shares. However, it was much more unusual among French Canadians. Now very many Quebecers are buying shares, but it is risky. Some share issues do not yield anything because the company goes bankrupt. And the fact that there is a tax advantage does not mean investors are necessarily protected against bankruptcy. Forex went under and that was a share issue under a share-savings plan.

Things have to stay the way they are. The government can help to make the public take its responsibilities, but not in the field of venture capital. When you take a risk and it works out, you pocket the return. When there are losses, you assume them. The system has to continue to function like that. The worst thing that could happen to our system would be for individual investors to take home the profits they make on their investments and then to have to pay high taxes on them, while the government nationalizes the money-losers. The system cannot work that way. There is a basic principle involved here, some common sense. We cannot ensure people against every risk and certainly not against business risk because that would inevitably distort the way the system operates.

**The Acting Chairman (Mr. Toupin):** Mr. Garneau, please.

**Mr. Garneau:** I have an observation to make and a question to ask.

As far as public knowledge is concerned, in my experience the public is much better informed than one might think. At one time I had all kinds of experts trying to foresee whether the interest rates would go up or down, my best course of action was always to phone my branch managers and ask them whether ladies who had \$3,000, \$4,000, \$5,000 or \$6,000 to invest were choosing short or long-term deposits. This was, without fail, my most reliable source of information. So, I assure you, public knowledge is quite sophisticated.

## [Texte]

C'est sûr qu'en ce qui concerne les aspects techniques, il y a des choses que le public doit connaître, mais lorsque cela devient compliqué, je suis complètement d'accord avec vous, monsieur Parizeau, que même les notaires, les ingénieurs ou les avocats ne sont pas complètement au fait de tous les détails. La meilleure preuve: demandez à des gens qui ont des dépôts dans des institutions financières s'ils ont lu la première page de leur carnet qui indique de quelle façon et dans quelles circonstances ils peuvent ou ne peuvent pas retirer leurs dépôts. Tout cela est inscrit à la première page de tous les carnets de banque.

• 1300

Je voudrais aussi faire un commentaire sur ce que vous avez dit concernant la responsabilité publique face aux institutions financières et par rapport aux autres entreprises. L'institution financière est une institution réglementée et inspectée par les «autorités gouvernementales». Evidemment, les gens se fient à cela. Jusqu'à quel point la responsabilité morale existe-t-elle ou n'existe-t-elle pas? C'est un point d'interrogation qui, je pense, va demeurer longtemps.

Je voudrais vous donner un exemple de cette responsabilité morale des gouvernements et d'un certain cas juridique: la question de la MIUF. Voici un produit qui était inspecté par un organisme gouvernemental qui a approuvé ce produit comme isolant. Il s'avère qu'il y a, semble-t-il, des conséquences pour la santé, et voici qu'à travers une *class action*, si la cause était perdue devant les tribunaux, il pourrait en coûter à l'État national 4, 5 ou 6 milliards de dollars. Je n'ai aucune idée, mais c'est une somme considérable.

Donc, je me dis que dans la mesure où les institutions financières seront réglementées, il sera toujours difficile... Regardez ce qui se passe aux États-Unis. Un spécialiste qui est venu nous voir mardi soir nous expliquait dans quelles circonstances le *Continental Illinois* avait été complètement appuyé par l'État.

Je voudrais revenir à un point de ce dossier qui me préoccupe beaucoup. Il s'agit de la concurrence entre les ordres de gouvernement dans la législation des institutions. Vous avez vécu comme moi des expériences. Par exemple, lorsque la Législature de l'Ontario ouvre quelque peu les pouvoirs de placement dans les compagnies d'assurance, immédiatement, dans les semaines qui suivent, les entreprises viennent vous dire: Notre concurrence est dans ce sens-là.

Supposons qu'à la suite de ce Livre vert, les compagnies d'assurance ou les autres institutions voient leurs pouvoirs élargis. Il y a un effet de domino qui joue. Je me demande s'il n'y aurait pas une façon de procéder autre que la centralisation qui permettrait une harmonisation des législations sur les institutions financières à charte provinciale et à charte fédérale, qui pourrait éliminer cette concurrence qui peut être bonne, qui peut être saine, mais qui peut aussi être dangereuse, et qui pourrait aussi amener une meilleure coordination des inspections, de telle sorte que les institutions financières qui oeuvrent au plan national n'auraient pas à remplir un rapport fédéral et dix rapports provinciaux pour pouvoir répondre aux exigences de tous les offices de réglementation et de contrôle?

## [Traduction]

There are, certainly, some technical aspects of which the public should be made aware, but when it gets complicated, I entirely agree with you, Mr. Parizeau, that even notaries, engineers, and lawyers are not completely conversant with all the details. You just have to ask people who have deposits in financial institutions whether they have read the first page of their bank book where it is described how and under what circumstances they may or may not withdraw their deposits. All of that information is contained on the first page of every bank book.

I would also like to comment on your remarks about public responsibility vis à vis financial institutions and other businesses. The financial institution is regulated and inspected by government authorities. Obviously, that instils confidence in people. To what extent does there exist a moral responsibility? I think that question is going to be with us for a long time to come.

I would like to give you an example of the moral responsibility governments have by taking an example of litigation, the UFFI case. There was a product which had been inspected by a government agency and approved for insulation purposes. It would seem that it has had some ill effects on health and if the government loses the class action which is now before the courts, it could cost as much as \$4, \$5, or \$6 billion. I am not exactly sure, but it is a very large amount.

So, to the extent that financial institutions are regulated, it will always be difficult... Just look at what is happening in the United States. An expert who appeared before us Tuesday evening explained how the Continental Illinois had been completely supported by the state.

There is one element of this whole discussion that concerns me greatly. I am referring to the competition between different orders of government in legislating institutions. You have had experience in this regard, as I have. For instance, when the Legislature of Ontario loosens the investment provisions relating to insurance companies, you can be sure that in the weeks that follow, businesses will be coming to complain that their competition is in that area.

Suppose the green paper were enacted as is and insurance companies and other institutions were given increased powers. There would be a domino effect. I am wondering whether there is some way, other than centralization, whereby we could harmonize legislation governing provincial and federal chartered financial institutions. Some method of eliminating the competition, which can be good and healthy, but which can also be dangerous. There must be some way of ensuring better co-ordination of inspections so that financial institutions who start operating nationally would be spared from filling in 10 provincial reports and one federal report in order to meet the requirements of all the different regulatory authorities.



## [Text]

**M. J. Parizeau:** Monsieur Garneau, il me semble qu'il n'y a pas de solution simple au chevauchement des juridictions et à leur concurrence. S'il y en avait une, j'imagine qu'on l'aurait trouvée depuis bien longtemps. En somme, les rapports entre les gouvernements de provinces et le gouvernement fédéral à l'égard des institutions financières sont assez différents du partage des autres pouvoirs, parce que les deux ordres de gouvernement se rendent très bien compte des risques considérables qu'ils courent lorsqu'une institution financière se casse la figure ou quand quelque chose de grave se produit.

Dans ce domaine, sur le plan politique, les ordres de gouvernement ont eu tendance à essayer d'être aussi raisonnables que possible les uns à l'égard des autres. On arrive quand même à collaborer assez étroitement quand, à un moment donné, il y a une crise. Donc, s'il y avait une solution générale, globale, on l'aurait trouvée depuis assez longtemps.

Mon problème en ce qui a trait au Livre vert, vient de ce que tout se passe comme s'il n'y avait pas de pouvoirs dans les provinces. J'imagine qu'on pourrait envisager un bon nombre de recommandations du Livre vert d'une façon un peu différente s'il n'y avait pas, au Canada, de juridiction provinciale applicable aux institutions financières. Le Livre vert, à certains égards, est un document très, très centralisateur.

• 1305

Mais encore une fois, dans un cadre où il n'y aurait pas de juridiction dans les provinces, on comprendrait davantage que ce soit orienté comme ça. Mais il y a des juridictions dans les provinces. Et ce que je crains le plus là-dedans, c'est que non seulement ça n'établisse pas l'uniformité que les auteurs du Livre vert semblent vouloir désirer, mais ça incite les provinces à trouver autre chose pour être capables de garder certaines institutions financières sous leur juridiction. C'est là où je parlais de *sweeteners*; et ça peut alors devenir tout à fait contraire à l'intérêt du public en général si on a une concurrence entre les deux paliers de gouvernement pour contrôler le moins possible, offrir, prendre le plus de risques, avoir les législations les moins contraignantes que possible, pour être certain de garder à chacun des niveaux autant d'institutions financières qu'il est possible.

Ce danger-là, il faut l'éviter, parce qu'il n'est pas du tout dans l'intérêt public, vu par quelque gouvernement que ce soit. C'est le seul danger que je voulais mentionner et qui me paraît très sérieux, parce qu'on en a eu pas mal d'exemples dans le passé.

**Le président suppléant (M. Toupin):** Monsieur Parizeau vous remerciant d'être venu, nous vous disons que nous avons grandement apprécié la qualité de votre intervention. Nous vous en remercions encore.

**M. J. Parizeau:** Merci, monsieur.

**Le président suppléant (M. Toupin):** La séance est levée.

## [Translation]

**Mr. J. Parizeau:** Mr. Garneau, there is no simple solution to overlapping and competitive jurisdictions. If there were one, I am sure we would have found it a long time ago. Basically, the relationship between provincial governments and the federal government when it comes to financial institutions is quite different from the relationship which exists in other areas because both levels of government realize full well how great the risks are when a financial institution goes under or when something serious happens.

Politically speaking, the different levels of government have had a tendency to be as reasonable as possible with one another. In fact, in times of crisis, we even manage to co-operate quite closely. If there were an overall solution to be found, we would have found it a long time ago.

My problem with the green paper stems from what appears to be a lack of recognition of provincial powers. I am sure that many recommendations in the green paper could be considered in a slightly different light if there was no provincial jurisdiction applicable to financial institutions in Canada. In some respects, the green paper is an extremely centralist document.

However, once again, if there were no provincial jurisdictions, one might better understand the orientation of the Paper. But there are jurisdictions in the provinces. What I fear the most in all this is that, not only will the uniformity that the authors of the green paper seem to want not be created, but the provinces will be encouraged to find some other way of keeping certain financial institutions under their jurisdiction. That is why I was talking about *sweeteners*. If each level of government strives to be less regulatory, to offer or take more risks, and to have less restrictive legislation than the other in order to hang on to as many financial institutions as possible, I think that could be quite detrimental to the public interest.

That is a danger we must avoid because it is not at all in the public interest, no matter what government you belong to. That is one of the most serious pitfalls which I wanted to point out because there have been enough examples of it in the past.

**The Acting Chairman (Mr. Toupin):** Mr. Parizeau, I would like to thank you for having appeared today and we greatly appreciated your excellent remarks. Thank you once again.

**Mr. J. Parizeau:** Thank you, sir.

**The Acting Chairman (Mr. Toupin):** The meeting is adjourned.



[Texte]

AFTERNOON SITTING

• 1536

**The Chairman:** We are continuing our proceedings with the discussion paper, *The Regulation of Canadian Financial Institutions*, the technical supplement to that paper and the final report on the working committee of the Canada Deposit Insurance Corporation.

Today we have Mr. Henry Jackman, President and Chief Executive Officer of E-L Financial Corporation. Mr. Jackman, we have your brief and a number of us have read it. We will certainly append it to today's proceedings. Perhaps you have some preliminary remarks and then we can have some questioning.

**Mr. Henry Jackman (President and Chief Executive Officer, E-L Financial Corporation):** Thank you, Mr. Chairman, for allowing me to come. I have no prepared or written introduction. Just for the benefit of the members, I should say that E-L Financial Corporation is the holding company for the Empire Life Insurance Company, an Ontario life company, and the Dominion of Canada General Insurance Company, a federal fire and casualty and automobile insurer. E-L Financial Corporation also has a 23% interest in the national Victoria and Grey Trust Company, which is Canada's third largest trust company.

Just to summarize what I have said, we support the nine principles outlined by the Minister and we certainly support the process of having the Department of Finance officials present a discussion paper and inviting comment on it; we think that was the proper way to do it. The points we have serious reservations about include the Schedule C bank proposal. My brief, of course, was written prior to the problems that have surfaced regarding the two western banks.

We support the Minister's contention that there should be more choices open to consumers and businessmen when they want to make commercial loans, but we question, particularly in the present environment, that we should encourage new banks. It would mean that an existing trust company would have to split its capital into two—one to support its trust operations, another to support its banking operations—and we think this would weaken solvency rather than strengthen it.

We feel that the supervision given to the trust companies is far superior to what I would call the lack of inspection given by the office of the Inspector General of Banks.

**An hon. member:** [Inaudible—Editor]

**Mr. Jackman:** That is right, but the rules are still there, or the lack of rules in the case of the banks. For a lot of reasons we believe the preferred route to expand commercial lending

[Traduction]

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI

**Le président:** Nous poursuivons l'étude du document de travail intitulé «La réglementation des institutions financières du Canada», le Supplément technique et le rapport final du groupe de travail sur la Société d'assurance-dépôts du Canada.

Nous accueillons aujourd'hui M. Henry Jackman, président et directeur général de *E-L Financial Corporation*. Monsieur Jackman, nous avons déjà votre mémoire en main et certains d'entre nous l'ont déjà lu. Il sera joint aux délibérations d'aujourd'hui. Je vous invite maintenant à nous faire votre déclaration préliminaire et nous passerons ensuite aux questions.

**M. Henry Jackman (président et directeur général, E-L Financial Corporation):** Merci, monsieur le président de m'avoir invité à comparaître. Je n'ai pas de déclaration préliminaire écrite. Je devrais expliquer, pour la gouverne des membres du Comité, que *E-L Financial Corporation* est la société de portefeuille qui regroupe la *Empire Life Insurance Company*, une société d'assurance-vie de l'Ontario et la *Dominion of Canada General Insurance Company*, société d'assurance générale à charte fédérale et assureur automobile. Notre société a aussi une participation de 23 p. 100 dans la *National Victoria and Grey Trust Company* qui est la troisième société de fiducie en importance au Canada.

Nous appuyons les neuf principes énoncés par le ministre et nous nous réjouissons certainement de voir qu'on a demandé aux hauts fonctionnaires du ministère des Finances de présenter un document de travail sur lequel nous sommes appelés à nous prononcer. Nous avons de sérieuses réserves à l'égard de certaines propositions dont celles qui touchent les banques de l'annexe C. Mon mémoire a été rédigé bien sûr avant que nous ne prenions connaissance des difficultés des deux banques de l'Ouest.

Nous sommes d'accord avec le ministre lorsqu'il dit qu'il faut offrir aux consommateurs et aux hommes d'affaires davantage de choix pour ce qui est des prêts commerciaux mais nous doutons de l'opportunité, étant donné plus particulièrement la conjoncture actuelle, de favoriser la création de nouvelles banques. Cela signifie qu'une société de fiducie existante serait obligée de scinder son capital en deux pour financer d'une part ses activités de fiduciaire et d'autre part, ses activités bancaires et nous croyons que cela tendrait à affaiblir la solvabilité de ces institutions plutôt qu'à la renforcer.

Nous estimons que la surveillance qui s'exerce au niveau des sociétés de fiducie est de loin supérieure au contrôle effectué par le Bureau de l'inspecteur général des banques qui est défaillant.

**Une voix:** [Inaudible—Éditeur]

**M. Jackman:** C'est vrai mais les règles existent, ou l'absence de règles dans le cas des banques. Pour bien des raisons, nous estimons qu'il est préférable d'élargir les choix de prêts

## [Text]

choices should be via expanding the trust company commercial lending powers.

We are not asking to take over commercial lending. We are only asking for a modest increase in commercial lending powers and in an environment such as the one we have today, I think any regulatory body should go slow, not create big new banks but give limited increases in powers to the existing institutions which have proven themselves, see how it works out and then take it from there.

The other point on which we have reservations is the question of the federal holding company structure. It is contemplated—and there is a lot of confusion, certainly in our minds and I think in the minds of people in the financial industry, about what the technical sections in the green paper or the white paper really mean as to these federal holding companies. It is obviously contemplated that a provincially-incorporated institution would be included. Therefore this raises the question of whether that part of the green paper means to give the federal authority some power over provincially incorporated or licensed trust or insurance companies. If it does not mean the federal encroachment into provincial affairs, then I think you can raise the question why you need it at all. If it does mean an encroachment into provincial affairs, then I would submit that the whole situation will take a lot of time negotiating with the provinces. It does not commend itself to speedy resolution by the House of Commons or the government, and I think that part should be dropped.

• 1540

The self-dealing provisions, which are important and which we support, that are included in the conceptual approach to the holding company format could be included in the regulatory acts like the Trust Companies Act and the Canadian and British Insurance Companies Act.

The only other point I would like to make is the question of downstream holding companies for insurance companies. We of course are a stock company. We see no logic why a mutual company should be allowed to form a downstream holding company and a stock company should not. We think this is a technical inequity, and should be addressed.

As far as the investment restrictions, which are quite comprehensive in what they are suggesting, we are concerned about retroactive legislation. For instance, Empire Life was specifically encouraged to own more than 10% of what was then Victoria and Grey Trust Company. Retroactively these proposals would make what we were legally allowed to do, and encouraged to do by the Ontario government, now being made illegal, perhaps by the action of the federal government. That is not clear whether that is their position. I get a different reading when I talk to different officials lower down in the Finance department.

## [Translation]

commerciaux en élargissant les pouvoirs des sociétés de fiducie d'accorder des prêts commerciaux.

Nous ne cherchons pas à nous accaparer le secteur des prêts commerciaux. Nous demandons simplement une augmentation modeste des pouvoirs d'accorder des prêts commerciaux et, étant donné la conjoncture actuelle, j'estime que les organismes de réglementation doivent faire preuve de prudence et ne pas créer de grandes nouvelles banques, mais plutôt élargir un peu les pouvoirs des institutions existantes qui ont fait leurs preuves pour voir comment la situation évoluera.

Nous avons aussi des réserves au sujet de la structure des sociétés de portefeuille à charte fédérale. Toute l'industrie des services financiers, y compris notre société, cherche à déterminer quelle est la portée des dispositions techniques du Livre vert ou du Livre blanc portant sur les sociétés de portefeuille à charte fédérale. On songe évidemment à inclure les institutions à charte provinciale. Il s'agit donc de déterminer si ces dispositions du Livre vert visent à donner à un organisme fédéral certains pouvoirs de contrôle sur les sociétés de fiducie ou d'assurance à charte provinciale. Si ces dispositions ne visent pas à permettre l'empiètement du fédéral dans des domaines de compétence provinciale, on peut alors se demander pourquoi on les juge nécessaires. Et si cela implique un empiètement dans des domaines de compétence provinciale, j'estime alors qu'il faudra beaucoup de temps pour négocier ces nouvelles dispositions avec les provinces. Je ne crois pas que les propositions puissent être adoptées rapidement par la Chambre des communes ou par le gouvernement et j'estime qu'elles doivent être retirées.

Les propositions touchant les transactions intéressées, qui sont très importantes et que nous appuyons, sont intimement liées à la structure de société de portefeuille financière proposée et pourraient donc être incluses dans les textes réglementaires tels que la Loi sur les compagnies fiduciaires et la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques.

J'aimerais soulever un dernier point concernant la création par les compagnies d'assurance de sociétés de portefeuille financières en aval. Nous sommes bien entendu une société par actions. Nous ne comprenons pas pourquoi, en toute logique, une société mutuelle serait autorisée à créer une société de portefeuille financière en aval alors qu'une société par actions ne le pourrait pas. Il s'agit là d'une injustice d'ordre technique qu'il faudrait corriger.

Par ailleurs, les propositions touchant les restrictions à l'investissement ont une portée assez large et nous craignons l'adoption de mesures législatives à effet rétroactif. Par exemple, la *Empire Life* a été encouragée à acquérir plus de 10 p. 100 de ce qui était à l'époque la *Victoria and Grey Trust Company*. Si les propositions du gouvernement fédéral sont adoptées, cette prise de participation, réalisée conformément à la loi et encouragée par le gouvernement de l'Ontario, deviendrait illégale. Nous ne savons pas si c'est là l'intention du gouvernement fédéral. J'obtiens une interprétation diffé-



[Texte]

The most important thing I would like to recommend to you is that there is obviously going to be some legislation introduced very quickly, and it is probably revolving around these banks. The Minister has said you are going to have to have permission to sell shares of a financial institution where control is involved. They want to know who the new owner is. There are a lot of good things that I think she is going to present, which we would support.

As a businessman I am very, very frustrated about the delays that legislation seems to take. I would think at this first opportunity you should not only do that, you should increase the capital requirements; you should give the increased commercial lending powers to the trust companies; you should deal with the problem of unregistered reinsurance, which Mr. Hammond spoke to.

These things are important, and the first bill dealing with financial institutions should, in our opinion, include these items. It is very, very important. I think this four-year delay we have had in Ottawa on these issues has caused, in some respects, the leadership to slip away to the provinces. So rather than get harmonization, which seems to be an objective of the government, we may be drifting apart. I think this is something you should address.

That is all I have to say, Mr. Chairman. I would be glad to answer any questions.

**The Chairman:** Thank you very much. I was wondering if I could start and ask you some. Some of our members are looking at the question of whether we should control subsidiary investment by a percentage of equity as opposed to a percentage of assets. What would your view on that be?

**Mr. Jackman:** You are talking about an investment of a financial institution?

**The Chairman:** Yes. In other words, rather than go the holding company routine we would perhaps contemplate allowing financial institutions to have subsidiaries, but that would be a question of taking part of their equity and applying it to that particular field as opposed to a percentage of their assets to that particular field.

**Mr. Jackman:** That is right. In other words, to ensure that there is not double accounting and that the same capital is not being used to support two financial institutions. I agree in principle—

• 1545

**The Chairman:** Yes.

**Mr. Jackman:** —to the financial institutions, and I agree in principle in that. That is obviously what is contemplated for the life insurance companies, and I see no reason why you should force financial grouping into a complicated holding company structure if it is not there now. I think you have to have rules preventing double counting. That is really what I think you are getting at, and I agree.

[Traduction]

rente lorsque je consulte d'autres hauts fonctionnaires du ministère des Finances.

Un projet de loi sera sans doute déposé sous peu et il touchera vraisemblablement les activités de ces banques. Le ministre a dit que les sociétés seraient autorisées à vendre les actions d'une institution financière sous contrôle. Le gouvernement cherche à connaître l'identité du nouveau propriétaire. Le projet de loi que déposera la ministre renfermera des propositions très valables que nous appuierions.

En tant qu'homme d'affaires, je suis très contrarié du temps que l'on met à déposer ce projet de loi. Il devrait être déposé le plus tôt possible et devrait inclure des dispositions pour augmenter les exigences relatives au capital, pour élargir les pouvoirs des sociétés de fiducie d'accorder des prêts commerciaux et pour régler le problème de la réassurance non enregistrée dont a parlé M. Hammond.

Ces aspects sont importants et le premier projet de loi régissant les institutions financières devrait, à notre avis, les inclure. C'est de la plus haute importance. Nous estimons que le retard de quatre ans que nous avons connu à Ottawa a, à certains égards, donné l'initiative aux provinces. Ainsi, au lieu de réaliser l'harmonisation, qui semble être l'objectif du gouvernement, des disparités sont apparues. Il faut que vous vous penchiez sur ce problème.

Voilà ce que j'avais à dire, monsieur le président. Je serai heureux maintenant de répondre à vos questions.

**Le président:** Merci. Je vais moi-même ouvrir la période des questions. Certains membres du Comité se demandent s'il ne conviendrait pas de contrôler les investissements dans une filiale en imposant comme limite un pourcentage de l'avoir plutôt qu'un pourcentage de l'actif. Qu'en pensez-vous?

**M. Jackman:** Vous parlez des investissements d'une institution financière?

**Le président:** Oui. Autrement dit, au lieu de mettre en place des sociétés de portefeuille financières, nous pourrions peut-être permettre à une institution financière de créer une filiale dans laquelle elle engagerait une partie de son capital au lieu d'imputer à celle-ci un pourcentage de son actif dans un secteur de services financiers donné.

**M. Jackman:** C'est bien. Vous pourriez éviter ainsi la double comptabilisation où le même capital est utilisé pour financer les activités de deux institutions financières. Je suis d'accord en principe...

**Le président:** Oui.

**M. Jackman:** ... je l'accepte en principe. C'est évidemment ce que l'on prévoit pour les sociétés d'assurance-vie et je ne vois pas pourquoi on mettrait en place une structure complexe de sociétés de portefeuille financières pour encadrer le regroupement des services financiers, s'ils n'existent pas déjà. Il faut je crois adopter des règles interdisant le double comptage. Si c'est ce que vous cherchez à faire, je suis d'accord.



*[Text]*

**The Chairman:** That is right. So you would have no particular objections. Would you have any objection if the Superintendent of Insurance had the right, when he inspected your activity, to take a look at your assets, if he did his own appraisal of your assets—for example, mortgages and real estate holdings—to determine whether those are properly held on the books at their market value?

**Mr. Jackman:** I certainly would have no objection. I would welcome it. It may be, certainly in the case of the banks, almost becoming mandatory.

I think it is also a question—I did not mention it earlier—of the external auditors. External auditors do not value assets. They look at the loan forms and the loan documentation. There is an appraisal there, but they do not really go to see whether the appraisal was right. I think external auditors . . .

**The Chairman:** They used to do it for me in my company, but apparently they write fairy tales for the banks.

**Mr. Jackman:** Apparently, and I think perhaps the external auditors should have professional valuers. That would mean we would have to pay higher audit fees, but the cost would be considerably less than the cost these failures are causing.

**The Chairman:** Now, at the present time you have a basket clause in your trust company that allows you to invest 7% of the assets, I suppose—not capital assets—which indeed could be all of your capital, anyway you feel like, including commercial lending. Do you think we ought to continue with a basket clause that would include commercial lending, perhaps increasing it? How do you think we should approach that? Do you think we should specify certain kinds of things as commercial lending? Where, for example, do you put financing household goods and furniture?

**Mr. Jackman:** The basket approach is one way. I would like to make this point clear: The reason trust companies want to get into commercial lending is primarily defensive. It is because the banks have been allowed into mortgages and we are generating more funds than we have opportunities. I am only speaking for myself now, but I would be happy if the banks got out of mortgages and we got out of commercial loans and went back to that structure. But that is probably not to be.

I think the suggestion is 15%, or some figure like that, in commercial loans, maybe with a basket, which might give another five, or something like that.

You do not necessarily have to open the doors completely to the trust companies. In fact, I think it might be prudent to give them enough. Let them get into the commercial lending business for the next two or three years and then see how they do. If they do well, give them some more, depending on circumstances at the time.

*[Translation]*

**Le président:** C'est exact. Vous n'auriez donc pas d'objection. Vous opposeriez-vous à ce que le surintendant des assurances ait le droit, s'il faisait une évaluation indépendante de votre actif, par exemple les hypothèques et le portefeuille immobilier, de déterminer si ces éléments d'actif sont inscrits dans vos livres à leur valeur marchande?

**M. Jackman:** Je ne m'y opposerais certainement pas. J'en serais heureux. Cela devient même presque obligatoire dans le cas des banques.

Je n'en ai pas encore parlé, mais je crois que le problème touche aussi le rôle des vérificateurs de l'extérieur. Ceux-ci ne font pas d'évaluation des éléments de l'actif. Ils étudient les contrats de prêts et la documentation pertinente. En ce sens ils font une évaluation mais ils ne vérifient pas l'exactitude de la valeur donnée. Je crois que les vérificateurs de l'extérieur . . .

**Le président:** Ils le faisaient pour ma société mais ils semblent raconter n'importe quoi dans le cas des banques.

**M. Jackman:** C'est ce qu'il me semble et j'estime que les vérificateurs de l'extérieur devraient faire appel à des évaluateurs-experts. Nos frais de vérification augmenteraient mais ce serait sensiblement moins coûteux que les faillites qui ont eu lieu.

**Le président:** À l'heure actuelle, votre société de fiducie peut, en vertu de la clause omnibus, investir 7 p. 100 de l'actif, et je ne crois pas qu'il s'agisse de l'actif immobilisé, et cela vous permet donc d'investir votre capital comme vous le voulez et donc d'accorder des prêts commerciaux. Croyez-vous que nous pourrions maintenir cette formule et augmenter le pourcentage prévu dans la clause omnibus de façon à inclure les prêts commerciaux? Quelle approche recommandez-vous? Devons-nous dresser une liste qui inclurait les prêts commerciaux? Par exemple, quel traitement accorderiez-vous au financement de l'achat d'appareils ménagers et de meubles?

**M. Jackman:** La clause omnibus est une solution. Je tiens à préciser une chose: les sociétés de fiducie souhaitent pouvoir accorder des prêts commerciaux pour protéger leur marché. Les banques sont maintenant autorisées à accorder des prêts hypothécaires ce qui fait que nous avons trop peu de débouchés pour les fonds que nous accumulons. Je parle maintenant en mon propre nom mais je serais heureux que les banques cessent d'accorder des prêts hypothécaires et que nous renoncions à accorder des prêts commerciaux. Cela ne se fera probablement pas.

On propose je crois d'autoriser l'octroi de prêts commerciaux jusqu'à concurrence de 15 p. 100 et de maintenir la clause omnibus qui nous donnerait 5 p. 100 en plus.

Il ne s'agit pas d'ouvrir toutes grandes les portes aux sociétés de fiducie. En fait, il serait peut-être prudent de leur en donner juste assez. Qu'on leur permette d'accorder des prêts commerciaux pour les deux ou trois prochaines années à venir quitte à réévaluer à ce moment-là la situation. Si elle s'en tire bien, on pourra alors relever ce pourcentage, compte tenu des circonstances qui prévaudront à ce moment-là.

## [Texte]

**The Chairman:** Some of our members have suggested perhaps we might give them even more than that, but that portion of assets committed to commercial lending would only be levered, say, 5 to 1, instead of the very substantially higher leverage you have in your other business, in lieu of the fact that no deposit is required with the Bank of Canada.

**Mr. Jackman:** I do not get the connection between five for one and no deposit with the Bank of Canada. The banks make commercial loans and they have levered up to close to 40 to 1.

**The Chairman:** Not any more.

**Mr. Jackman:** No, but they are still higher than we are, and our loan loss ratio is only one-fifth of that of the large banks. I think there is no evidence to show that we would be less prudent than the main chartered banks. In fact, there is every evidence to indicate that we would lend more prudently.

**The Chairman:** I am sure you would, but I am not so sure about some of the other trust officers we have had over the past four years.

**Mr. Jackman:** We are not so sure about some of the other banks either.

**The Chairman:** No, I will buy that. Mr. Lanthier.

• 1550

**M. Lanthier:** Oui... Je vais vous poser la même question que j'ai déjà posée à d'autres. Est-ce que vous avez un code de déontologie qui permet aux consommateurs d'être garantis d'une certaine confidentialité, quand il s'agit des transactions intéressées qui pourraient avoir lieu entre des sphères d'activités qui devraient être plutôt isolées par un cloisonnement étanche que l'on a appelé *Chinese wall*?

**Mr. Jackman:** Yes, we do. In the trust company we do have Chinese walls. I do not know whether that is the correct term, but effectively that is... We do have an internal memorandum. No loans can be made to our directors. Our company cannot purchase or sell anything to our directors. Perhaps if you look at me as the principal shareholder, any company of which I have a substantial interest the trust company cannot buy shares in, either for itself or for any of our trust or fiduciary accounts.

**M. Lanthier:** Est-ce que vous avez un code écrit de ces règles?

**Mr. Jackman:** We have a written memorandum. I do not have it here, unfortunately.

**M. Lanthier:** Est-ce que vous pourriez le faire parvenir au Comité? Il serait sûrement fort utile pour notre travail.

**Mr. Jackman:** Yes, I could do that.

**M. Lanthier:** C'est bien. Merci. Je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président.

**The Chairman:** Mr. Madden.

## [Traduction]

**Le président:** Certains membres du Comité voudraient même leur en accorder davantage en fixant comme limite un ratio de cinq pour un de l'actif par rapport aux prêts commerciaux au lieu du ratio très élevé que vous avez à l'égard de vos autres activités, et cela compte tenu du fait que vous n'êtes pas tenus de maintenir des dépôts auprès de la Banque du Canada.

**M. Jackman:** Je ne vois pas quel est le rapport entre le ratio de cinq pour un et le fait que nous ne maintenons pas de dépôt auprès de la Banque du Canada. Les banques accordent des prêts commerciaux et elles ont un ratio d'endettement approchant 40 pour un.

**Le président:** Plus maintenant.

**M. Jackman:** Non, mais leur ratio est quand même plus élevé que le nôtre et pourtant nos pertes sur prêts ne représentent qu'un cinquième de celles des grandes banques. Rien ne permet de croire que nous serions moins prudents que les principales banques à charte. En fait, tout porte à croire que nous gérerions notre portefeuille de prêts avec plus de prudence.

**Le président:** Ce serait votre cas, j'en suis certain, mais les activités d'autres agents fiduciaires ces quatre dernières années ne m'inspirent pas la même confiance.

**M. Jackman:** Nous avons aussi nos doutes quant aux autres banques.

**Le président:** Je le comprends. Monsieur Lanthier.

**Mr. Lanthier:** Yes... I will ask you the same question I have already asked others. Do you have a code of ethics that guarantees a certain confidentiality to consumers when it comes to self-dealing that might occur between spheres of activity which should remain separated by the famous *Chinese Wall*?

**M. Jackman:** Oui. Dans la société de fiducie, il y a ces fameuses cloisons étanches. Je ne sais pas si c'est le bon terme, mais, en effet, c'est... Nous avons un mémoire interne. Aucun prêt ne peut être consenti à nos directeurs. Notre compagnie ne peut ni acheter ni vendre à nos directeurs. Si vous me prenez pour actionnaire principal, la société de fiducie ne peut, soit pour son propre compte, soit pour le compte de ses clients, acheter des actions d'une entreprise dans laquelle j'ai une participation importante.

**Mr. Lanthier:** Do you have a written code of those rules?

**M. Jackman:** Nous avons un mémoire écrit. Malheureusement, je ne l'ai pas ici.

**Mr. Lanthier:** Could you perhaps send it to the committee? It would certainly be useful for our work.

**M. Jackman:** Oui, je pourrais le faire.

**Mr. Lanthier:** Fine. Thank you. No more questions, Mr. Chairman.

**Le président:** Monsieur Madden.



## [Text]

**Mr. Dennis Madden (Committee Consultant):** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Jackman, unlike many witnesses you do not seem to have any difficulty with the proposed ban on self-dealing. I wonder why it does not present a problem for you but it presents a problem for most of the other witnesses.

**Mr. Jackman:** I think it is the nature and history of our company. We are not a financial conglomerate in the sense that Trilon or Power Financial are. Trilon I think—and you have heard them—would say that the reason for their existence is the potential synergistic benefit that all these parts can work together.

I think we are really just an investment company that owns a big hunk of a life insurance company, a trust company, and a fire and general insurance company. In the general insurance company we deal with independent brokers. If you go into a Victoria and Grey office, it may be that the manager there probably has contacts with insurance brokers from all the companies and he is not going to take advice from someone up in Toronto saying that he has to deal with Empire Life. In our system it does not work that way. The life company and the general insurance company and the trust company have separate chief executive officers who are the bosses. We do not have a centralized control structure. We are really primarily an investment company.

**Mr. Madden:** Thank you.

**The Chairman:** You do not bother, then, working a system whereby you make it attractive for your agents to send business to Vicious and Greedy?

**Mr. Jackman:** No. That is for the record, is it?

**The Chairman:** Whatever. Do any other members have questions? Mr. Leblanc.

**Mr. Leblanc:** Qu'est-ce que vous pensez de la Banque fédérale de développement par rapport à votre mouvement?

**Mr. Jackman:** We are certainly not going to start a new bank, if that is the question. The National Victoria and Grey is an Ontario company, and the Government of Ontario have already indicated that they are going to expand our commercial lending powers. So they are the ones who decide, not the Parliament of Canada. They will expand our powers, and at the moment it looks like they will expand our powers sufficiently that a new bank is not going to be necessary for us.

**The Chairman:** Mr. Wilson.

**Mr. Leblanc:** Je ne vous demandais pas de créer une nouvelle banque, je vous demandais ce que vous pensiez du rôle de la Banque fédérale de développement, comparativement à vous, qui êtes une entreprise de placements également?

## [Translation]

**M. Dennis Madden (expert-conseils du Comité):** Merci, monsieur le président. Monsieur Jackman, contrairement à beaucoup de témoins, l'interdiction proposée au niveau des transactions intéressées ne semble nullement vous gêner. Pourquoi cela ne pose-t-il aucun problème pour vous tandis que cela a posé un problème pour la plupart de nos autres témoins?

**M. Jackman:** Je crois que c'est dû à la nature et à l'histoire de notre compagnie. Nous ne formons pas une sorte d'amalgame financier un peu comme *Trilon* ou *Power Financial*. Je crois que *Trilon*, et vous avez entendu ses représentants le déclarer, vous dirait que la raison de leur existence est l'avantage synergétique potentiel que le tout peut tirer des parties.

Je crois que nous ne formons qu'une grosse société d'investissements qui est propriétaire d'une grosse portion d'une société d'assurance-vie, d'une société de fiducie et d'une société d'assurance tous risques. Dans la société d'assurance tous risques, nous faisons affaire avec des courtiers indépendants. Si vous entrez dans un bureau de la *Victoria and Grey*, il se pourrait fort bien que le gérant y a probablement des contacts avec des courtiers d'assurance de toutes les compagnies et ce n'est pas lui qui obéirait aveuglément à quelqu'un de Toronto qui lui dirait qu'il faut absolument transiger avec la *Empire Life*. Dans notre système, ce n'est pas comme ça que cela marche. La société d'assurance-vie ainsi que la société d'assurance tous risques et la société de fiducie ont des directeurs généraux qui mènent leur barque respective. Nous n'avons pas une structure de contrôle centralisée. En tout premier lieu, notre compagnie est une société d'investissements.

**M. Madden:** Merci.

**Le président:** Vous ne vous inquiétez donc pas de monter un système où il devient attrayant pour vos agents de faire affaire avec la *vicieuse et gourmande*?

**M. Jackman:** Non. C'est pour la postérité, celle-là?

**Le président:** Dans le genre. D'autres questions de la part des membres? Monsieur Leblanc.

**Mr. Leblanc:** What do you think of the Federal Business Development Bank as concerns your institution?

**M. Jackman:** Nous n'allons certainement pas fonder une nouvelle banque, si c'est cela la question. La *National Victoria and Grey* est une compagnie ontarienne et le gouvernement de l'Ontario a déjà dit qu'il va nous accorder la permission de prendre de l'expansion dans le domaine des prêts commerciaux. C'est ce gouvernement-là qui décide, pas le Parlement du Canada. La province nous donnera plus de pouvoirs et, à l'heure actuelle, il semble qu'elle soit prête à nous accorder suffisamment de pouvoirs pour que nous n'ayons pas à créer une nouvelle banque.

**Le président:** Monsieur Wilson.

**Mr. Leblanc:** I was not asking you to set up a new bank, I was asking what you thought about the role played by the Federal Business Development Bank compared to you because you are also an investment business?



[Texte]

• 1555

**Mr. Jackman:** I am sorry. I am not a good witness to that question. If Bill Somerville were here I think he could answer it. I just do not want to mislead you.

**The Chairman:** Mr. Wilson.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Thank you, Mr. Chairman. I have a couple of questions. One is in the area of deposit insurance. One of the six points, Mr. Jackman, you list for immediate action is deposit insurance, of course. If you were writing this out, what would you recommend in regard to co-insurance, for starters?

**Mr. Jackman:** Conceptually, I do not agree with co-insurance. That implies you are putting a risk on the depositor. You are imposing on him the obligation to make the choice as to which financial institution is strong and which is weak. I just do not think the average depositor has sufficient skills to know whether one bank or one trust company is good or bad. The average customer is influenced firstly by the rate and the flashy advertising and the free give-aways, and it is often the weakest institution that has the highest rate and the flashiest advertising. So I think the control has to be at the regulatory level, and you cannot thrust that control down to the public.

Ideally, I would prefer a form of deposit insurance with a variable premium, or where the regulatory body would have certain standards. If some companies failed to meet those standards they might have to pay a higher premium, and if they failed to meet them by even more then they might not get deposit insurance at all. Or the deposit insurance body would say they will insure what you have now, but no more, you cannot grow; in other words, you will have to contract. If you took an approach like that, I think it would be helpful.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** That idea of a risk-related premium certainly is a worthy one. The difficulty, according to all witnesses, is how to arrive at the criteria. How would you ever implement such a thing? It seems to me we have ways of grading institutions in terms of their credit-worthiness. I am not exactly sure how it works, although you do, sir, I am sure. There are grades—triple A and B and so on—given in regard to credit-worthiness. Now who does that sort of grading? Do people in the industry pay any attention to that?

**Mr. Jackman:** I think, yes, institutional investors look at the ratings when they buy bond issues. I think one of the problems, though, you would get from the trust industry is that the large banks have higher ratings because of their size—you know, they are just given a higher rating because of their size and on the basis that the bank is so big that it cannot fail, that the government would not allow it to fail.

[Traduction]

**M. Jackman:** Je regrette. Je n'ai pas les compétences voulues pour répondre à cette question. Si Bill Somerville était ici, il pourrait y répondre. Je ne veux pas vous induire en erreur.

**Le président:** Monsieur Wilson.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Merci, monsieur le président. J'aimerais poser deux ou trois questions. La première touche l'assurance-dépôts. Monsieur Jackman, l'assurance-dépôts figure parmi les six problèmes auxquels il faut, selon vous, trouver une solution en priorité. Si vous étiez appelé à rédiger le rapport, qu'est-ce que vous recommanderiez en ce qui concerne la coassurance?

**M. Jackman:** À prime abord, je ne suis pas d'accord avec la coassurance. Cela donne à entendre que vous imposez un risque au déposant. Vous lui imposez l'obligation de déterminer quelle institution financière est saine et laquelle ne l'est pas. Je ne crois pas que le déposant moyen ait les compétences voulues pour juger de la santé d'une banque ou d'une société de fiducie. Le client moyen est influencé en premier lieu par les taux d'intérêt, la publicité tape-à-l'oeil et les primes, et ce sont habituellement les institutions en moins bonne posture qui offrent les plus hauts intérêts et qui font les campagnes publicitaires les plus criardes: il faut donc que le contrôle s'exerce au niveau de la réglementation, et vous ne pouvez pas attendre du public qu'il exerce lui-même ce contrôle.

Je préférerais, idéalement, une forme quelconque d'assurance-dépôts à prime variable ou l'adoption de certaines normes par l'organisme de réglementation. Si certaines sociétés ne respectaient pas ces normes, elles auraient à verser des primes plus élevées et si elles continuaient de ne pas respecter ces normes, elles se verraient refuser l'assurance-dépôts. La société d'assurance-dépôts pourrait par ailleurs dire qu'elle accepte d'assurer le portefeuille existant, mais pas plus; autrement, l'institution financière serait, au-delà d'une certaine limite, obligée de prendre un contrat d'assurance. J'estime qu'une telle approche serait avantageuse.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Cette idée d'une prime variable selon le risque a certainement du mérite. Selon tous les témoins que nous avons entendus, cependant, le problème, c'est d'établir les critères. Comment procéderions-nous pour mettre en oeuvre un tel système? Nous avons déjà, il me semble, les moyens de donner un rang aux institutions en fonction de leur cote de crédit. Je ne sais pas au juste comment le système fonctionne, mais vous devez le savoir. On donne aux institutions une cote, triple A, B, ainsi de suite, en fonction de leur cote de crédit. Qui attribue ces cotes? L'industrie des services financiers tient-elle compte de ces cotes?

**M. Jackman:** Les investisseurs tiennent compte de ces cotes lorsqu'ils achètent des obligations. Cependant, cela pourrait créer des problèmes pour les sociétés de fiducie, puisque les grandes banques obtiennent des cotes plus élevées en raison de leur taille et sous prétexte que le gouvernement ne permettrait pas qu'elles fassent faillite, étant donné l'ampleur de leurs activités.

## [Text]

If we get to a common standard of regulation between banks and trust companies, which we certainly do not have now, then it would be possible to rate one in terms of another. You know, in the trust industry we can borrow 25 times our capital in the National Trust; that is the maximum allowed. Smaller and more inexperienced trust companies can only borrow, I think it is 12 times. So there is a form of rating now being done, and it could be extended.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I have one other point, which is in the area of corporate governances. Somewhere in your material I think there was the observation that the standards for banks in regard to directors, loans, interlocking directorships, and so on are not as high as those of trust companies. Would you care to enlarge on that?

**Mr. Jackman:** Yes, I can. The Trust Companies Act and the Canadian and British Insurance Companies Act do not permit loans to directors or significant shareholders. There is no comparable provision in the Bank Act. In fact, you can say that the chief criterion for becoming a director of a bank is that you are either a big borrower or you are a chief executive of a company that is a big borrower. So you will be able to look at that when you get into the CCB and the Northland Bank as to loans to directors. But we are not allowed to do that. And if it is a good rule for us, it should be a good rule for them.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Of course in practice it seems the shady operators find ways to get around that sort of thing in any event.

**Mr. Jackman:** That is a judgment call. Most people tend to obey the law, and I think the law should not be permissive; it should be restrictive.

• 1600

**The Chairman:** I think we have probably covered most of the matters, Mr. Jackman, and I think you have been most helpful to us. Thank you for coming. I am sorry we cannot go on much further, but unfortunately we are loaded with a great number of witnesses this afternoon, so thank you for coming.

**Mr. Jackman:** Sure. Thank you.

**The Chairman:** Our next witness is the General Motors Acceptance Corporation of Canada Limited. Mr. Jim Watson is president; Mr. Neil Macdonald is counsel. Gentlemen, we have your brief, and that of course will be appended to today's minutes. I would appreciate it if you could outline quickly some of your major concerns and then we could get on to the questioning.

**Mr. W. James Watson (President, General Motors Acceptance Corporation of Canada Limited):** Thank you, Mr. Chairman and members of the committee, for providing

## [Translation]

Si les banques et les sociétés de fiducie étaient cotées de la même façon, ce qui ne se fait certainement pas à l'heure actuelle, il serait alors possible de les comparer les unes aux autres. Vous savez, les sociétés de fiducie peuvent emprunter jusqu'à concurrence de 25 fois leur capital dans le Trust National; c'est le maximum autorisé. Les sociétés de fiducie de plus petite taille et établies depuis moins longtemps ne peuvent emprunter, je crois, que jusqu'à concurrence de 12 fois leur capital. Voilà un peu comment les cotes sont attribuées, et cette façon de faire pourrait être étendue.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** J'aimerais soulever un dernier point concernant les contrôles internes des sociétés. Dans votre documentation, vous dites, il me semble, que les normes imposées aux banques en ce qui a trait aux administrateurs, aux prêts, aux cumuls de postes d'administrateur, etc., ne sont pas aussi rigoureuses que celles imposées aux sociétés de fiducie. Pouvez-vous nous en dire davantage?

**M. Jackman:** Oui, je le puis. La Loi sur les compagnies fiduciaires et la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques interdisent l'octroi de prêts aux administrateurs ou aux principaux actionnaires. La Loi sur les banques ne contient aucune disposition comparable. En fait, on peut même dire que le principal critère auquel il faut satisfaire pour devenir administrateur d'une banque, c'est d'être un grand emprunteur ou le président-directeur général d'une société qui est un grand emprunteur. Il vous faudra donc examiner cette question des prêts aux administrateurs lorsque vous examinerez la situation de la BCC et de la *Northland Bank*. Il nous est interdit de consentir de tels prêts. Et si cette règle est valable pour nous, elle doit l'être tout autant pour les grandes banques.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Mais en pratique, ceux qui sont malhonnêtes semblent toujours trouver des façons de contourner ces règles.

**M. Jackman:** Je dirais que c'est un préjugé. La plupart des gens ont tendance à obéir à la loi, et je ne crois pas que la loi doive être permissive, mais plutôt restrictive.

**Le président:** Monsieur Jackman, je crois que nous avons abordé la plupart des points qui nous intéressent, et votre exposé a été des plus utiles. Je vous remercie d'avoir été des nôtres. Je regrette de ne pas pouvoir vous accorder davantage de temps, mais nous devons entendre un grand nombre de témoins cet après-midi. Merci.

**M. Jackman:** D'accord. Merci.

**Le président:** Nous accueillons maintenant M. Jim Watson, président de la *General Motors Acceptance Corporation of Canada Limited* et M. Neil Macdonald, conseiller. Messieurs, nous avons votre mémoire en main et il sera joint en appendice au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. Je vous invite donc à nous présenter les points saillants de votre mémoire, et nous passerons ensuite aux questions.

**M. W. James Watson (président, General Motors Acceptance Corporation of Canada Limited):** Merci, monsieur le président et membres du Comité, de nous avoir donné l'occa-



[Texte]

GMAC with the opportunity to present our comments concerning the regulation of Canadian financial institutions.

We have a brief comment to make prior to any questions, but before commenting on the green paper we thought it might be useful to the committee to briefly outline the business activities of GMAC. General Motors Acceptance Corporation, a subsidiary of General Motors Corporation, was incorporated in 1919 under New York law. Directly and through subsidiaries such as General Motors Acceptance Corporation of Canada Limited, GMAC conducts financing, leasing and insurance operations in the United States and Canada and 23 countries throughout the world.

GMAC first opened an office in Canada in 1919 and was one of the first companies to offer automobile financing in Canada. GMAC Canada was incorporated in 1953 and is registered under the Investment Companies Act. Our operations are subject to inspection and supervision by the Superintendent of Insurance.

The principal business carried on by GMAC Canada is to finance the acquisition, by franchised General Motors dealers in Canada, for resale of various new automotive and non-automotive products manufactured by General Motors and to acquire from such dealers instalment obligations covering retail sales and leases of new and used products. In addition, the company makes loans to dealers.

The company employs approximately 425 people operating out of 25 branches nationwide and GMAC Canada has approximately 356,000 outstanding accounts representing receivables of \$3.6 billion. The ability to raise large amounts of funds on an ongoing basis is a vital aspect of the business of GMAC. To support its assets, GMAC borrows from domestic and foreign money markets.

GMAC is the largest corporate issuer of commercial paper in Canada, and we are recognized as a safe and secure institution for investment. We recognize that GMAC is a guest in Canada and we appreciate the opportunity to carry on business here. But we would also point out that our company is committed to Canada. The company has invested \$145 million in this country. Both the consumer and the commercial credit user benefit from GMAC's broad range of services. The commercial credit user can diversify his borrowing activity, and the consumer has the convenience of a credit facility available to him at the time of a major purchase. The very fact that we are involved in these hearings recognizes that financial institutions are in the midst of change.

In the United States, GMAC has responded to these changes by expanding its franchise into a number of other financial businesses, including mortgage banking. Continuing change in this area will result in increased competition for GMAC in Canada. We have no objection to such competition, but believe that any legislation contemplated should be framed

[Traduction]

sion de présenter le point de vue de la GMAC concernant la réglementation des institutions financières du Canada.

Nous aimerions présenter notre mémoire avant de répondre aux questions, mais nous croyons qu'il serait utile de décrire brièvement les activités commerciales de la GMAC. La *General Motors Acceptance Corporation*, filiale de *General Motors Corporation*, a été constituée en société en 1919 en vertu d'une loi de New York. La GMAC s'occupe de financement, de crédit-bail et d'assurance, directement et par l'entremise de filiales telles que la *General Motors Acceptance Corporation of Canada Limited*, aux États-Unis, au Canada et dans 23 autres pays.

La GMAC a ouvert son premier bureau au Canada en 1919 et elle était à l'époque une des premières sociétés à offrir le financement automobile au Canada. GMAC Canada a été constituée en société en 1953 et elle est enregistrée en vertu de la Loi sur les sociétés d'investissement. Nos activités sont assujetties à l'inspection et à la surveillance du surintendant des assurances.

La principale activité commerciale de la GMAC au Canada est le financement de l'acquisition, par des concessionnaires de la *General Motors* au Canada, à des fins de revente, de divers produits automobiles et autres fabriqués par *General Motors*, et l'acquisition, auprès de ces concessionnaires, de contrats à tempérament couvrant les ventes au détail et des produits neufs ou d'occasion sous le régime du crédit-bail. En outre, la société accorde des prêts aux concessionnaires.

Nous employons à l'heure actuelle 425 personnes dans 25 succursales à la grandeur du pays, et GMAC Canada compte environ 356,000 comptes à recevoir représentant 3.6 milliards de dollars. La capacité de générer de grandes quantités de fonds sur une base continue est un aspect vital des activités commerciales de la GMAC. Pour financer ses actifs, GMAC contracte des emprunts sur les marchés monétaires canadiens et étrangers.

La GMAC est la principale société canadienne pour ce qui est de l'émission de titres commerciaux, et les investisseurs placent leurs fonds chez nous en toute quiétude. Nous savons que la GMAC est un hôte au Canada et nous sommes heureux de pouvoir poursuivre nos activités commerciales ici. Nous tenons cependant à signaler que notre société a à coeur les intérêts du Canada. Notre société a investi 145 millions de dollars dans ce pays. Les consommateurs et les utilisateurs de crédit commercial profitent de la vaste gamme de services qu'offre la GMAC. L'utilisateur de crédit commercial peut diversifier ses activités d'emprunt et le consommateur a accès à des facilités de crédit lorsqu'il fait de gros achats. Si nous avons demandé à participer aux audiences de votre Comité, c'est que nous reconnaissons que les institutions financières sont en plein changement.

Aux États-Unis, la GMAC a réagi à ces changements en donnant des concessions à un certain nombre d'autres entreprises financières, y compris dans le secteur des prêts hypothécaires. L'évolution constante dans ce secteur entraînera une concurrence accrue pour la GMAC au Canada. Nous n'y voyons aucune objection, mais nous croyons que le projet de loi



## [Text]

in such a fashion as to allow all competitors equal opportunity to participate.

As a general matter, GMAC strongly supports the basic theme of the green paper. We view the task before the government and the committee as a twofold exercise: an updating of a number of pieces of legislation and the determination of the content of such legislation governing the financial services industry in Canada.

• 1605

One of the principal challenges, as we see it, is to develop and codify a regulatory framework for all sectors of, and participants in, the Canadian financial system. As I mentioned earlier in my remarks, the business of GMAC is principally governed by the Investment Companies Act. Despite the overlap of business activities between financial concerns subject to that act, such as ourselves, the banks, insurance, trust and loan companies, the proposals do not mention any consideration of change to the act. Therefore, we strongly urge this committee to recommend to the government that the ambit of the current review of the Canadian financial system be broadened so as to include specific consideration of the Investment Companies Act.

In addition to this request, we have some comments that we would like to make to the committee with respect to the general issue of non-resident participation, and our thoughts on the self-dealing proposal.

The legislation governing federal trust, loan and investment companies only permits non-residents to establish new trust, loan or investment companies. Acquisition by one or more non-residents of an existing company is subject to the 10%-25% rule.

These limitations were enacted in the 1960s and were responsive to nationalistic concerns about the possible domination of the financial services industry by non-Canadians. However, in the intervening 15 to 20 years a number of significant developments have occurred which lead us to respectfully submit to this committee that it would be in the public interest for this policy review process to consider fully the issue of non-resident ownership.

The economic marketplace of the 1980s, particularly as it relates to financial services, is increasingly becoming an international marketplace. National boundaries no longer serve as barriers to trade or to the flow of capital, as capital and other commodities seek the optimum return available in any number of markets. In our view, consideration of the issue of non-resident participation would reflect the international reality of today's financial services marketplace.

The Canadian government has already acknowledged this trend in several ways. The Schedule B bank regime can be regarded as an acknowledgement of the increased role of international banking relationships. More recently, the

## [Translation]

qui sera déposé doit donner à tous les concurrents des chances égales de participer.

La GMAC appuie fermement l'orientation générale du Livre vert. La tâche du gouvernement et du Comité comporte deux volets: la mise à jour d'un certain nombre de lois et la détermination du contenu des lois régissant l'industrie des services financiers au Canada.

À notre avis, un des principaux défis à relever est celui de l'élaboration et de la codification d'un cadre réglementaire applicable à tous les créneaux et à tous les participants du système financier canadien. Comme je l'ai déjà dit, les activités commerciales de la GMAC sont essentiellement régies par la Loi sur les sociétés d'investissement. Malgré le chevauchement des activités commerciales entre les institutions financières assujetties à cette loi, c'est-à-dire nous-mêmes, les banques, les sociétés d'assurances, de fiducie et de prêt, le Livre vert ne propose aucune modification à cette loi. Nous demandons instamment au Comité de recommander au gouvernement d'élargir la révision en cours du système financier canadien, de façon à inclure expressément la Loi sur les sociétés d'investissement.

Nous aimerions en outre formuler quelques commentaires concernant la question de la participation des résidents et vous faire part de notre point de vue sur les transactions intéressées.

La loi régissant les sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement à charte fédérale permet aux non-résidents de créer de nouvelles sociétés de fiducie, de prêt ou d'investissement, rien d'autre. Les non-résidents qui veulent, individuellement ou en groupe, faire l'acquisition d'une société existante sont assujettis à la règle des 10 ou des 25 p. 100.

La loi imposant ces restrictions a été adoptée dans les années 60 pour rassurer les nationalistes, qui craignaient la domination de l'industrie des services financiers par des non-Canadiens. Toutefois, les choses ont beaucoup changé ces 15 ou 20 dernières années, et cela nous amène à soumettre respectueusement au Comité qu'il serait dans l'intérêt de la population canadienne d'inclure dans ce processus de révision de la politique un examen approfondi de la question de la propriété par des non-résidents.

On a constaté depuis le début des années 80 une internationalisation du marché des services financiers. Les frontières nationales ne font plus obstacle au commerce ou à la circulation des capitaux, puisque chacun cherche à obtenir le rendement optimal des capitaux et des autres biens de consommation sur un certain nombre de marchés. À notre avis, l'examen de la question de la participation des non-résidents refléterait la réalité de l'internationalisation du marché des services financiers.

Le gouvernement canadien a déjà montré de maintes façons qu'il est conscient de cette tendance. La création des banques de l'annexe B peut être perçue comme la reconnaissance du rôle accru des conglomérats bancaires internationaux. Le

## [Texte]

Government of Canada has indicated a desire to attract foreign investment in Canada with the repeal of the Foreign Investment Review Act and the enactment of the Investment Canada Act. In our view, the Investment Canada spirit exemplifies the appropriate legislative thrust for the Canadian economy and should be adopted in connection with the development of federal legislation for trust, loan and investment companies. We respectfully submit to this committee and to the government that the foreign ownership rule be reconsidered.

With respect to self-dealing, we do not appear to be alone in our view that the general ban is too severe a proscription to implement. For instance, in our case, the opportunity to participate in non-arm's length transactions with affiliated entities could be advantageous to our operations and the businesses of affiliates in terms of economies of scale.

We support in general terms the thrust of the comments made about the excessive nature of the proposed general ban in the green paper on non-arm's length transactions by other witnesses before this committee.

To summarize, General Motors Acceptance has been active in Canada since 1919. Over these approximately 65 years it has been necessary for us to innovate and adapt our operations and services to the constantly changing financial services marketplace. In recent years, the pace of change in the supply and delivery of financial services in Canada has accelerated and the magnitude of these changes which have taken place has increased dramatically.

We are not in a position to compete directly with the trust and loan companies and other financial institutions. We strongly believe that it would be in the public interest to permit GMAC to participate in the supply and delivery of financial services on the same basis as the other participants in the Canadian financial system. To do so would, in our opinion, be consistent and supportive of the nine principles outlined at the outset of the government's green paper and, in the end result, would accrue to the benefit of the overall Canadian economy.

• 1610

In this regard we strongly urge that the committee recommend to the government that (1) the Investment Companies Act should be included in the green paper review process; (2) the issue of direct and indirect foreign participation in the delivery and/or supply of insurance, trust and loan services in Canada should be included in the green paper policy review process; and (3) the general ban contained in the green paper on self-dealing is too severe.

We thank the committee for your attention during the course of the presentation and would be pleased to respond at this time to any questions you may have for us.

**The Chairman:** Miss Nicholson.

**Miss Nicholson:** Thank you, Mr. Chairman.

## [Traduction]

gouvernement du Canada a indiqué récemment sa volonté d'attirer davantage d'investissements étrangers au Canada en abrogeant la Loi sur l'examen de l'investissement étranger et en promulguant la Loi sur Investissement Canada. À notre avis, l'orientation d'Investissement Canada peut servir d'exemple à toute la législation touchant l'économie canadienne, et pareille loi devrait être adoptée à l'égard des sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement. Nous invitons respectueusement le Comité et le gouvernement canadien à revoir les règles relatives à la propriété étrangère.

Nous ne semblons pas être seuls de notre avis lorsque nous disons que l'interdiction générale touchant les transactions intéressées est beaucoup trop rigoureuse pour être mise en oeuvre. Par exemple, dans notre cas, la possibilité de participer à des transactions intéressées avec des entités affiliées pourrait être avantageuse, en ce sens que nous pourrions nous-mêmes, ainsi que les entreprises affiliées, réaliser des économies d'échelle.

Nous partageons en général l'avis d'autres témoins qui ont comparu devant le Comité et qui ont jugé excessive l'interdiction générale contenue dans le Livre vert à l'égard des transactions intéressées.

En résumé, la *General Motors Acceptance* est implantée au Canada depuis 1919. Pendant ces 65 années, nous avons dû faire preuve d'esprit d'innovation et adapter nos activités et nos services à un marché des services financiers en constante évolution. Ces dernières années, la nature et les mécanismes de distribution des services financiers au Canada ont évolué rapidement, et l'ampleur de ces changements a fait un bond prodigieux.

Nous ne sommes pas en mesure de soutenir directement la concurrence des sociétés de fiducie et de prêt ni celle d'autres institutions financières. Nous croyons fermement qu'il serait dans l'intérêt des Canadiens de permettre à la GMAC de participer à la prestation de services financiers au même titre que les autres agents du système financier canadien. À notre avis, cela irait dans le sens des neuf principes énoncés au début du Livre vert du gouvernement et, en dernière analyse, cela contribuerait à renforcer l'économie canadienne tout entière.

Nous demandons donc instamment que le Comité recommande au gouvernement d'inclure dans le processus de révision du Livre vert (1) la Loi sur les sociétés d'investissement et (2) la question de la participation directe et indirecte des sociétés étrangères à la prestation de services d'assurance, de fiducie et de prêt au Canada et, en outre, (3), qu'il lui transmette l'avis que l'interdiction générale contenue dans le Livre vert à l'égard des transactions intéressées est trop rigoureuse.

Nous remercions les membres du Comité d'avoir bien voulu écouter notre exposé et nous serons heureux de répondre à vos questions.

**Le président:** Madame Nicholson.

**Mme Nicholson:** Merci, monsieur le président.



## [Text]

On the suggestion you have that the Investment Companies Act should be included in the green paper review process, could you tell me exactly what you meant by that? Were you simply suggesting that legislation should be updated or are you suggesting something more far-reaching?

**Mr. Watson:** No, I am not intentionally suggesting anything more far-reaching. We operate within the provisions of the Investment Companies Act at present, but we feel that if there are changes to the financial services industry legislation then there should be changes to that act as well so as to include all participants in the financial services industry in Canada.

**Miss Nicholson:** A number of people who have appeared before this committee have in fact suggested, with varying degrees of emphasis, that the first priority should be to update the existing legislation for groups of financial institutions and that the whole question of financial holding companies and Schedule C banks should be away down the road after that. Would you care to comment on that?

**Mr. Watson:** Of course we do not come under some of those provisions, but we certainly, as stated at the outset, agree with the thrust of the green paper. We feel that the government is certainly heading in the right direction and that the review of the entire financial services industry is certainly appropriate at this time.

**Miss Nicholson:** And your experience in the United States, as you point out, is that you have in fact moved into other areas.

**Mr. Watson:** Yes, we have.

**Miss Nicholson:** The question of self-dealing is one about which we have had many representations. I gather that you do not agree with the general ban. Knowing that it has been a problem in institutions that have had difficulties, would you have some other proposal, an alternative to offer?

**Mr. Watson:** Not specifically. Assuming that GMAC in Canada would come under the restrictions of the ban on self-dealing, I think we would probably opt for an alternative that has some form of institutional regulation but something that certainly must be workable without creating an administrative burden.

**The Chairman:** What kind of self-dealing would you be doing?

**Mr. Watson:** For example, if General Motors Corporation wished GMAC to provide financial assistance for the acquisition of a telephone system or computers.

**The Chairman:** I know, but General Motors is your principal shareholder and presumably would ask you to do certain things. Where is the self-dealing end of that?

**Mr. Watson:** General Motors Acceptance Corporation of the U.S. is the principal shareholder of GMAC; General Motors Corporation of Canada has a separate shareholder, and that is General Motors Corporation.

## [Translation]

Pouvez-vous m'expliquer pourquoi vous demandez que la Loi sur les sociétés d'investissement soit incluse dans le processus de révision du Livre vert? Croyez-vous simplement que cette loi doit être mise à jour ou proposez-vous une révision plus approfondie?

**M. Watson:** Je ne propose pas intentionnellement des modifications de plus grande portée. À l'heure actuelle, nos activités sont régies par la Loi sur les sociétés d'investissement, et nous croyons que si des changements doivent être apportés aux lois touchant l'industrie des services financiers, il faut aussi apporter des changements à la loi qui régit nos activités, de façon à inclure tous les agents du secteur des services financiers au Canada.

**Mme Nicholson:** Bon nombre des témoins qui ont comparu devant le Comité ont en fait soutenu, à divers degrés, qu'il faut en priorité mettre à jour les lois actuelles régissant les activités des divers groupes d'institutions financières et ont relégué la question des sociétés de portefeuille financières et le régime des banques de l'annexe C au bas de la liste. Quelle est votre position?

**M. Watson:** Ces propositions ne nous touchent pas directement et, comme je l'ai dit dès le départ, nous sommes d'accord avec l'orientation générale du Livre vert. Le gouvernement semble s'engager dans la bonne voie, et il va sans dire que le moment est bien choisi de réexaminer toute l'industrie des services financiers.

**Mme Nicholson:** Vous nous avez dit que vous avez diversifié vos activités aux États-Unis.

**M. Watson:** Oui.

**Mme Nicholson:** De nombreux témoins ont abordé la question des transactions intéressées. Je crois comprendre que vous n'êtes pas d'accord avec l'interdiction générale. Sachant que cela est lié aux difficultés qu'ont connues certaines institutions financières, auriez-vous une solution de rechange à nous proposer?

**M. Watson:** Je n'ai pas de solution précise. Si je suppose que GMAC CANADA serait assujettie à la restriction touchant les transactions intéressées, je préférerais probablement une forme de réglementation interne, à condition que celle-ci ne nous impose pas un fardeau administratif trop lourd.

**Le président:** Quelle serait la nature de vos transactions intéressées?

**M. Watson:** Par exemple, la *General Motors Corporation* pourrait demander que la GMAC participe au financement de l'acquisition d'un système téléphonique ou d'ordinateurs.

**Le président:** Je sais, mais la *General Motors* est votre principal actionnaire et elle pourrait donc vous demander de faire certaines choses. Où intervient les transactions intéressées?

**M. Watson:** La *General Motors Acceptance Corporation* des États-Unis est le principal actionnaire de la GMAC; la *General Motors Corporation of Canada* a un actionnaire différent, à savoir la *General Motors Corporation*.



[Texte]

**The Chairman:** I see. But really as far as the public is concerned there is no self-dealing at all, is there?

**Mr. Watson:** No, there is not.

• 1615

**The Chairman:** Since you get all your money from the marketplace, you do not borrow it from the public in the sense of taking depositors' money. You sell notes on the market, do you not, for financing?

**Mr. Watson:** That is correct.

**The Chairman:** In the way you operate, I wonder where the problem of self-dealing would come in.

**Mr. Watson:** No, it does not present a problem.

**Miss Nicholson:** Not in Canada at the present time, but in the future you may perhaps be looking to get into mortgage banking and some of the other activities that you do in the United States.

**Mr. Watson:** Certainly if we . . .

**Miss Nicholson:** I am not asking for what would be your focus now . . .

**Mr. Watson:** A long-range business plan; I understand. If we were permitted to, certainly we would like to explore those opportunities.

**Miss Nicholson:** I mean, I guess you were raising the question of self-dealing in broad general terms, but if companies such as yours were to be included in the green paper review, you would then be doing a broader variety of activities.

**Mr. Watson:** That is correct.

**Miss Nicholson:** Thank you.

**The Chairman:** Can you tell me if you have ever thought about incorporating a trust company as Household Finance has done? You are very similar to them, other than that their business as a finance company generally is to lend to people, whereas your business is more specialized to automobiles. Your set-up, though, is not that much different, is it?

**Mr. Watson:** We have branch networks across the country, as I mentioned, and certainly we have examined the possibility of green-fielding a trust company. Actually, as far as we are concerned, there would be restrictions from a provincial standpoint—provincial legislation—as well as some administrative problems in just starting up a trust company from scratch.

**The Chairman:** You probably could start one up with a federal charter.

**Mr. Watson:** Oh, yes.

**The Chairman:** Have you ever applied to do that? In other words, have you ever made any effort to do that?

**Mr. Watson:** No, we have not. We have feasible at this time to start one. Certainly if we were permitted, we would explore

[Traduction]

**Le président:** Je vois. Mais la population n'assimilerait pas cela à une transaction intéressée?

**M. Watson:** Non.

**Le président:** Puisque vous allez chercher tous vos fonds sur le marché, vous ne les empruntez pas du public, c'est-à-dire que vous n'acceptez pas les fonds des déposants. Votre financement provient de la vente de billets sur le marché, n'est-ce pas?

**M. Watson:** C'est exact.

**Le président:** Dans le cadre de vos opérations, je me demande où se manifeste le problème des transactions intéressées.

**M. Watson:** Cela ne présente aucune difficulté.

**Mme Nicholson:** Aucune difficulté au Canada pour l'instant, mais dans l'avenir, vous envisagerez peut-être de consentir des prêts hypothécaires et de vous lancer dans d'autres activités que vous avez présentement aux États-Unis.

**M. Watson:** Il est certain que si nous . . .

**Mme Nicholson:** Je ne cherche pas à savoir quelles sont vos intentions immédiates . . .

**M. Watson:** Un plan d'action à long terme, je comprends. Il est certain que si on nous autorisait à le faire, nous voudrions examiner ces possibilités.

**Mme Nicholson:** J'imagine que vous avez soulevé la question des transactions intéressées dans un contexte général, mais si des compagnies comme la vôtre étaient touchées par l'examen dont on parle dans le Livre vert, vous participeriez à une plus grande variété d'activités.

**M. Watson:** C'est exact.

**Mme Nicholson:** Merci.

**Le président:** Pourriez-vous me dire si vous avez déjà songé à constituer une société de fiducie, comme l'a fait la *Household Finance*? Votre société est très semblable à la leur, sauf qu'eux font surtout des prêts à la consommation, alors que vous vous spécialisez dans les prêts pour l'achat d'automobiles. Cependant, votre structure est assez semblable, n'est-ce pas?

**M. Watson:** Comme je l'ai déjà dit, nous avons des succursales partout au pays et nous avons bien sûr envisagé la possibilité de créer une société de fiducie. Dans notre cas, nous ferions face à des restrictions provinciales—une loi provinciale—de même qu'à divers problèmes administratifs si nous voulions lancer une société de fiducie à partir de zéro.

**Le président:** Vous pourriez probablement en lancer une avec une charte fédérale.

**M. Watson:** Bien sûr

**Le président:** Avez-vous déjà fait une demande en ce sens? Autrement dit, avez-vous déjà fait quelques efforts en ce sens?

**M. Watson:** Non. Nous en avons étudié la possibilité, mais pour l'instant, cela ne semble pas réalisable sur le plan

[Text]

and examine the acquisition of one. For example, if one were in trouble financially it could present an opportunity for a company such as GMAC to move into that field.

**The Chairman:** I know where you might buy a bank, if you hurry.

**Mr. Watson:** I did not want to bring that up.

**The Chairman:** Mr. Leblanc.

**M. Leblanc:** *General Motors* et GMAC dépendent l'un de l'autre. Ne trouvez-vous pas qu'il y a un certain conflit d'intérêts quand, par exemple, vous faites de la publicité pour dire que vous financez les voitures à un taux d'intérêt moins élevé que les banques? Dernièrement, pour écouler les stocks de 1985, on annonçait un grand spécial à 8.8 p. 100. Si vous offriez de payer comptant et que vous demandiez quel rabais on vous consentait, le vendeur acceptait de vous enlever 800\$ ou 1,000\$ parce que c'était ce qu'il devait payer au garage.

Je pense qu'il y a de la fausse représentation dans ce domaine-là. Il y a vraiment un lien entre les deux, entre *General Motors* et GMAC qui font ensemble leur publicité. Cela me semble un peu injuste pour les autres institutions bancaires et financières. Que pensez-vous de cela?

**Mr. Watson:** Certainly I do not feel that there is any misrepresentation whatsoever to the consumer or to the public. The special financing rate programs as referred to are basically merchandising activities taken by the manufacturer to assist the dealer in moving inventory. GMAC participates by providing its financing services to the *General Motors* dealer, and certainly I would emphasize that there is no misrepresentation, if I understand your question correctly.

**M. Leblanc:** Vous dites qu'il n'y a pas de fausse représentation, mais le concessionnaire nous dit: Si vous payez comptant, je vous donne une réduction de tant parce que je dois payer la différence à GMAC. Il est certain que c'est le concessionnaire qui paie la facture à GMAC. Mais il reste que le concessionnaire, lui, se sert de ce faux taux d'intérêt. La publicité est faite sur le taux d'intérêt et non sur la valeur de l'auto. Il y a un lien entre les deux, entre GMAC et GM qui décident de poser ensemble un geste pour favoriser la vente de leurs voitures. D'après moi, il y a de la fausse représentation.

• 1620

**Mr. Watson:** In so far as an individual dealer's practices are concerned, we have no control over what he might say or do in the marketplace when it comes to the negotiation between himself and a purchaser on the purchase of an automobile. The advertising that appears makes available on selected units, in most instances, a lower than market rate for financing. GMAC does not provide any form of discount, so to speak, to the manufacturer or the dealer. GMAC's standard yield, if you will, is maintained. *General Motors* in effect pays GMAC to support the finance rate. But in so far as the activities

[Translation]

économique. Si nous étions autorisés à le faire, nous envisagerions l'acquisition d'une telle société. Par exemple, si l'une d'entre elles connaissait des difficultés financières, une compagnie comme la GMAC y verrait la possibilité de se lancer dans ce domaine.

**Le président:** Je sais où vous pouvez acheter une banque, si vous vous dépêchez.

**M. Watson:** Je ne voulais pas soulever cette question.

**Le président:** Monsieur Leblanc.

**Mr. Leblanc:** *General Motors* and the GMAC depend one upon the other. Do you not believe there is some conflict of interest when, for example, you advertise that you will finance car sales at an interest rate lower than that of the banks? Lately, in order to sell 1985 stocks, you advertised a special rate of 8.8%. If you offered to pay cash and you asked what rebate you would be given, the salesman would accept to cut \$800 or \$1,000 off the price because that is what the dealership had to pay.

I believe there is some measure of misrepresentation in that field. There is truly a link between the two, between *General Motors* and GMAC, who advertise together. That appears to me somewhat unfair to the other financial and banking institutions. What do you think about that?

**M. Watson:** Je ne crois certes pas qu'il y ait fausse représentation, tant à l'endroit du consommateur que de la population en général. Les programmes de taux d'intérêt spéciaux dont vous avez parlé sont essentiellement des outils de mise en marché adoptés par le fabricant pour aider les concessionnaires à écouler leur inventaire. La GMAC participe à ces programmes en offrant ses services de financement aux concessionnaires de la marque *General Motors*, et j'insiste sur le fait qu'il n'y a aucune fausse représentation, si j'ai bien compris votre question.

**Mr. Leblanc:** You say that there is no misrepresentation, but the dealer told us: If you pay cash, I will give you a rebate of such an amount because I would have to pay the difference to GMAC. I am satisfied that it is the dealer who pays the bill to GMAC. The fact remains that the dealer uses this false interest rate. The publicity concentrates on the interest rate and not on the value of the car. There is a link between the two, between GMAC and GM who decide to do something together to promote the sale of their cars. In my opinion, this is a misleading representation.

**M. Watson:** Pour ce qui est des pratiques individuelles de chaque concessionnaire, nous n'avons aucun contrôle sur ce qu'il peut dire ou faire lorsque vient le temps de la négociation entre lui et l'acheteur d'une voiture. La publicité concerne le financement disponible pour certains modèles précis, et, dans la plupart des cas, le taux de financement est inférieur à celui du marché. GMAC ne fournit pas d'escompte, pour ainsi dire, aux manufacturiers ou aux concessionnaires. Le rendement normal de GMAC, si vous voulez, est maintenu. En réalité, *General Motors* paie GMAC pour maintenir ces taux de financement. Mais pour ce qui est des activités entre le



[Texte]

between the dealer and the consumer are concerned, we really have no knowledge of what happens in the showroom.

**M. Leblanc:** Si je vous dis cela, c'est que j'ai vécu cette expérience il y a trois semaines, quand j'ai acheté une voiture de GM. Quand j'ai dit que je payais comptant, il m'a dit: Très bien, je te donne 600\$ de rabais.

**Mr. Watson:** It sounds like you made a very good transaction.

**M. Leblanc:** Oui, mais il reste qu'il y a un lien entre GM et GMAC. C'est ce que j'essaie de vous dire.

**Le président:** Monsieur Lanthier.

**M. Lanthier:** Pour revenir à ce que M. Leblanc disait, il ne faut tout de même pas jouer à l'autruche. N'y a-t-il pas chez vous un système de ristournes qui échappe au consommateur? Jadis, quand on allait acheter des voitures et qu'on arrivait avec de l'argent comptant, on nous regardait avec de grands yeux et on nous disait: Ecoutez, j'aime mieux vous vendre à crédit, car j'ai une ristourne. Je ne sais pas si le message de M. Leblanc est passé tout droit, mais est-ce que ces choses-là existent encore? Le système de ristournes et d'escomptes déguisé chez toutes les sociétés qui font du financement d'automobiles, c'est très connu chez les consommateurs. On dirait qu'on vient de vous apprendre des choses. Je comprends mal.

**Mr. Watson:** No, sir, that is not the way it is understood. GMAC, being a sales finance organization, discounts a piece of paper submitted to it upon approval of the credit, and returns the proceeds of that paper to the dealership. If a dealer establishes a finance rate to a consumer of 15%, for example, we may discount that piece of paper at 12.5% or 13%.

**The Chairman:** In which case . . . premium?

**Mr. Watson:** Yes.

**M. Leblanc:** Je n'ai rien contre le fait que la compagnie de financement donne une ristourne au vendeur. Cependant, à mon avis, il y a conflit quand GM et GMAC font ensemble de la publicité et disent qu'ils ont un meilleur taux d'intérêt, alors qu'au fond, c'est le consommateur qui paie la différence. Ne m'a-t-on pas offert un rabais? Ce n'est pas la même chose.

• 1625

**M. Lanthier:** Que ce soit d'une façon ou d'une autre, ne croyez-vous pas que lorsque le consommateur achète une voiture, il y a des frais cachés, même si ces frais sont justifiés? Ne croyez-vous pas qu'il y aurait lieu d'établir une réglementation qui obligerait la divulgation de tous les frais, qu'ils soient justifiés ou non? Maintenant, on a une somme globale qui comprend toutes sortes de ristournes, qu'on appelle primes, commissions ou n'importe quoi. Le consommateur devrait savoir dans quoi il s'embarque, comme c'est le cas dans d'autres transactions. Monsieur, il est de notoriété publique que le financement d'une voiture n'est pas aussi clair qu'une hypothèque.

[Traduction]

concessionnaire et le consommateur, nous ne savons pas vraiment ce qui se passe dans la salle de montre.

**Mr. Leblanc:** If I am telling you that, it is because I had that experience three weeks ago when I bought a GM car. When I said that I would pay cash, he told me: Fine, I will give you \$600 discount.

**M. Watson:** Il me semble que vous avez conclu là un très bon marché.

**Mr. Leblanc:** Yes, but the fact remains that there is a link between GM and GMAC. That is what I am trying to say.

**The Chairman:** Mr. Lanthier.

**Mr. Lanthier:** To get back to what Mr. Leblanc was saying, we should not be making like ostriches. Do you not have a discount system that the consumer does not see? In the old days, when you went to buy a car and when you showed up with cold cash, they would roll their eyes and look at you and say: Listen, I would rather sell on credit because I get a rebate. I do not know if Mr. Leblanc's message just whizzed by your ears, but do those things still exist? The system of rebates and disguised discounts granted by all the companies that finance cars is very well known by consumers. You look like we are the first ones who have told you about it. I do not get it.

**M. Watson:** Non, monsieur, ce n'est pas ainsi qu'on le comprend. GMAC, étant une institution financière qui finance les ventes, actualise le billet qui lui est présenté sur approbation de crédit et en remet le fruit au concessionnaire. Si le concessionnaire offre un taux de 15 p. 100 au consommateur, par exemple, peut-être actualiserons-nous ce billet à 12.5 p. 100 ou 13 p. 100.

**Le président:** Auquel cas . . . une prime?

**M. Watson:** Oui.

**Mr. Leblanc:** I do not have anything against the fact that the finance company gives a rebate to the dealer. However, to my mind, there is a conflict when GM and GMAC get together with their publicity and say that they have a better interest rate, while, basically, it is the consumer who is making up the difference. Was I not offered a rebate? It is not the same thing.

**Mr. Lanthier:** One way or another, do you not think that when the consumer buys a car there are hidden costs even if those costs are justified? Do you not think there should be some regulation forcing disclosure of all costs, whether or not justified? What you have now is a total amount comprising all kinds of rebates that you call premiums, commissions or whatever. The consumer should know what he is getting into, the same as for other dealings. It is notorious, sir, that financing a car is not as clear as a mortgage.



[Text]

**Mr. Watson:** I think in the area of understanding by the consumer of his purchase and/or his finance obligation, legislation is currently in place which provides for full disclosure of all the details of a transaction, whether it be the terms of sale between the merchant and the buyer, or between the buyer and the financing source. Conditional sale contracts, which are the normal documentation utilized, fully disclose the interest rates. And there are no hidden charges.

**Mr. Lanthier:** Monsieur le président, on va arrêter cette discussion-là, mais je ne suis pas d'accord avec le témoin, et je veux que ce soit consigné au compte rendu.

**The Chairman:** To some extent conditional sales contracts, the registration of these are a matter of provincial law, you know, so that . . . You may not agree, but there is not a heck of a lot we can do in this particular hearing because we are getting into another subject.

**Mr. Watson:** Mr. Chairman, if I may make one more remark. I think General Motors and GMAC pay very close attention to the integrity of its dealers; we try to stand behind that ethic.

**The Chairman:** Mr. Wilson, one question.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Thank you, Mr. Chairman. In your preliminary remarks you touched on the 10%-25% rule, non-resident participation in Canadian financial institutions. I have looked through this and I am just curious as to what it is that you want. I am not sure you alluded to that. If you had your druthers how you would prefer to see this dealt with?

**Mr. Watson:** We would really prefer to be included in any changes to the legislation that will affect the financial services industry. Specifically, if you were to ask would we like to become a bank, we are really not sure whether we want to become a bank or not. But currently we come under the regulations of the Investment Companies Act. We see the government and the proposals in the green paper aiming at more investment in Canada. If that would permit GMAC to become involved, we would so like to.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I guess you said the foreign ownership rule should be reconsidered. Is that what you just said? Is that what you mean?

**Mr. Watson:** Yes.

**The Chairman:** These are exactly the same concerns expressed here as Household gave us, only Household has gone to the trouble of putting a trust company together.

Well, I think we have probably covered the waterfront here. Thank you very much for coming before us and for your very useful brief. I believe we may well be making some statements with respect to loan companies in our proceedings, because your concerns, as I said, have been dealt with by us earlier, when we had Household Finance Corporation and Aetna Life here. Thank you very much.

**Mr. Watson:** Thank you.

[Translation]

**M. Watson:** Je crois qu'en ce qui concerne le consommateur, son achat et le financement de ce dernier, il y a actuellement des lois qui prévoient l'entière divulgation de tous les détails d'une transaction, qu'il s'agisse des conditions de la vente entre le marchand et l'acheteur ou entre l'acheteur et la source de financement. Les contrats de vente conditionnelle, le document qui sert le plus habituellement, divulguent entièrement les taux d'intérêt. Et il n'y a pas de frais cachés.

**Mr. Lanthier:** Mr. Chairman, we will cut that debate right there, but I do not agree with the witness and I want the record to show it.

**Le président:** Dans une certaine mesure, les contrats de vente conditionnelle et leur enregistrement sont de compétence provinciale, vous savez, et donc, . . . Vous n'êtes peut-être pas d'accord, mais il n'y a pas grand-chose qu'on puisse faire pour le moment, car on s'écarte du sujet de notre mandat.

**M. Watson:** Monsieur le président, j'aimerais dire encore un mot. Je crois que *General Motors* et GMAC font grand cas de l'intégrité des concessionnaires; nous souscrivons à cette éthique.

**Le président:** Monsieur Wilson, une question.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Merci, monsieur le président. Dans votre exposé liminaire, vous avez touché à la règle des 10-25 p. 100, c'est-à-dire la participation des non-résidents aux institutions financières canadiennes. J'ai parcouru le document et je me demande ce que vous voulez au juste. Je ne suis pas sûr que vous ayez abordé la question. Si vous en aviez le choix, quelles seraient vos préférences en la matière?

**M. Watson:** Nous préférierions qu'on nous inclue dans toutes modifications à la loi qui touchera l'industrie des services financiers. Plus précisément, si vous nous demandiez si nous aimerions nous transformer en banque, nous n'en sommes pas sûrs. Mais à l'heure actuelle, nous tombons sous le coût de la Loi sur les sociétés d'investissement. L'objectif du gouvernement et du Livre vert, c'est de faire augmenter les investissements au Canada. Et si cela pouvait permettre à GMAC de s'engager dans cette voie, nous serions pour.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Vous voudriez donc que les règlements sur la propriété étrangère soient revus et corrigés. C'est bien ce que vous venez de dire? Je vous ai bien compris?

**M. Watson:** Oui.

**Le président:** Vous avez exprimé exactement les mêmes inquiétudes que *Household*, sauf que *Household* s'est donné la peine de monter une société de fiducie.

Bon, je crois bien que nous avons eu une bonne vue d'ensemble de toute l'affaire. Merci beaucoup d'être venus ici et merci aussi pour votre mémoire très utile. Je crois que nous aurons probablement quelque chose à dire à propos des compagnies de prêts, au cours de nos délibérations car, comme je l'ai déjà dit, nous avons été saisis de vos préoccupations un peu plus tôt lors de la comparution, devant nous, de *Household Finance Corporation* et *Aetna Life*. Merci beaucoup.

**M. Watson:** Merci.

[Texte]

**The Chairman:** Our next witness is Sodarcan Inc.

• 1630

Sodarcan's Chairman and Chief Executive Officer is Robert Parizeau. Executive Vice-President and Chairman and Chief Executive Officer of Dale & Company Limited is Pierre Chouinard. And we have Christopher Robey. Gentlemen, thank you for coming before us. We have your brief and your confidential submission. We will of course be appending them, as is our practice, to today's minutes. Your statement called "Opening Remarks" seemed to me to be rather extensive, and if you could cut that down considerably we would appreciate it, because we have been going over a number of concerns. We know you are probably Canada's only Canadian-controlled reinsurance company. So if we could get on to some of those issues reasonably quickly we would appreciate it.

**Mr. Robert Parizeau (Chairman and Chief Executive Officer, Sodarcan Inc.):** Thank you, Mr. Chairman. First we wish to thank the committee for permitting us to appear before it today. You have already heard testimony from the Insurance Bureau of Canada and the Reinsurance Research Council, and we therefore wish to stress at the outset that our major concerns are far removed from theirs.

Sodarcan is a Canadian-owned group, with assets of \$230 million. It has offices in 35 cities across Canada. It employs 1,300 people and pays over \$39 million in salaries. More than \$700 million of insurance and reinsurance premiums pass through its various companies in a year. Put simply, if the proposals in the green paper become law, the Sodarcan group will have to be broken up.

Contrary to the position in the banking, trust company, and life insurance industry, the property and casualty insurance companies in Canada are dominated by foreign-owned companies, which write approximately 65% of the overall premiums in Canada. In the Reinsurance Research Council only one member is Canadian-owned; and that company is a subsidiary of Sodarcan.

Sodarcan is the 17th-largest broking group in the world and the 10th-largest in North America. But it is not the largest in Canada. Dale-Parizeau, the insurance broking arm of Sodarcan, is the largest Canadian-owned insurance broker in Canada, the next-largest Canadian-owned firm having only one-fifth of its brokerage income. It began the year as the second-largest. I would like to be able to tell you that its current position as the largest came about as a result of the new business it has put on. However, this is not the case. The company that was ahead of it at the beginning of the year was recently purchased by an even larger American group.

[Traduction]

**Le président:** Notre prochain témoin: Sodarcan Inc.

Robert Parizeau est président et directeur du conseil d'administration de Sodarcan. Pierre Chouinard est vice-président au conseil d'administration, président et directeur du conseil d'administration de *Dale & Company Limited*. Nous recevons également Christopher Robey. Messieurs, je vous remercie pour votre présence. Nous avons reçu votre mémoire et votre exposé confidentiel. Evidemment, comme nous le faisons habituellement, nous annexerons ce mémoire au compte rendu d'aujourd'hui. Votre déclaration intitulée «Propos liminaires» me semble assez longue. Nous apprécierions que vous en réduisiez considérablement la longueur puisque nous avons déjà entendu bon nombre de questions. Nous savons que vous êtes probablement la seule société canadienne de réassurance dont la majorité des intérêts sont détenus par des Canadiens. Nous aimerions donc que vous fassiez un rapide survol des principaux points.

**M. Robert Parizeau (président et directeur du conseil d'administration, Sodarcan Inc.):** Merci, monsieur le président. Nous désirons d'abord remercier le Comité qui nous a permis de comparaître ici aujourd'hui. Nous avons déjà entendu le témoignage du *Insurance Bureau of Canada* et du *Reinsurance Research Council*, et par conséquent nous voulons insister dès le début sur le fait que nos principales préoccupations sont bien différentes des leurs.

Sodarcan est un groupe appartenant à des Canadiens et dont l'actif représente 230 millions de dollars. Notre société a des bureaux dans 35 villes du Canada. Elle emploie 1,300 personnes dont la masse salariale dépasse 39 millions de dollars. Des primes d'assurance et de réassurance représentant annuellement 700 millions de dollars sont reçues par les divers compagnies constituant ce groupe. Bref, si les propositions du Livre vert sont adoptées, le groupe Sodarcan devra être démantelé.

Contrairement à la situation dans le domaine des banques, des sociétés de fiducie et des compagnies d'assurance-vie, le secteur de l'assurance générale au Canada est dominé par des sociétés de propriété étrangère qui accordent environ 65 p. 100 de toutes les polices au Canada. Une seule société membre du *Reinsurance Research Council* est de propriété canadienne et cette compagnie est une filiale de Sodarcan.

Sodarcan est le 17<sup>ième</sup> plus important groupe de courtiers au monde et le 10<sup>ième</sup> plus important en Amérique du Nord. Cependant, il n'est pas le plus important au Canada. La composante de Sodarcan s'occupant de courtage en assurance est la Dale-Parizeau, le plus grand courtier d'assurance canadien de propriété canadienne. Par rapport à celle-ci, la deuxième société de propriété canadienne en importance ne réalise qu'un cinquième des revenus de courtage. Dale-Parizeau a commencé l'année en deuxième position. Je voudrais bien pouvoir affirmer qu'elle a atteint sa position actuelle de société la plus importante en réalisant de nouvelles affaires. Cependant, tel n'est pas le cas. La compagnie qui était plus importante qu'elle au début de l'année a récemment été acquise par un groupe américain encore plus gros.



## [Text]

Sodarcán's reinsurance broking subsidiary, le Blanc Eldridge Parizeau, is not only the largest Canadian-owned broker but the largest reinsurance broker in Canada altogether. However, apart from one or two very small companies, it is also the only Canadian-owned reinsurance broker.

Sodarcán's major competitors in the broking field are as follows:

Reed Stenhouse: the largest insurance broker in Canada and at the beginning of the year the largest Canadian-owned broker. It is now a subsidiary of Alexander & Alexander, an American broker, which is second-largest in the world. Its subsidiaries are, together, the second-largest reinsurance broker in Canada.

Marsh & McLennan: the second-largest insurance broker in Canada and the largest in the world. A subsidiary, Guy Carpenter & Co., is the largest reinsurance broker in the world and the third-largest in Canada.

Tomensen Saunders: the third-largest Canadian-owned broker at the beginning of the year, but also sold to an American group, which was in turn bought by the Sedgwick Group of Great Britain, the third-largest in the world. The reinsurance broking subsidiary of Sedgwick is the fourth largest reinsurance broker in Canada, and the last of any size.

• 1635

All these groups are much larger than Sodarcán on a world-wide basis. Sodarcán's gross revenues in 1984 were less than 5% of those of Marsh & McLennan. And they are all international in dimension, whereas 98% of Sodarcán's employees work in Canada. To compete with these multinational brokers, which can obtain substantial economies of scale through their world-wide operations, Sodarcán must seek comparable economies of scale within Canada.

Sodarcán is active in all levels of the insurance industry, from insurance broking through the insurance level and reinsurance broking to the acceptance of reinsurance, and has achieved its economies of scale through vertical integration. It is this vertical integration that will become illegal if the proposed rules on self-dealing are implemented. The Albion Insurance Company, in which Sodarcán has a 50% interest, receives all its business from the Dale-Parizeau group. However, it is homeowners, private passenger automobile, and corner store type commercial business, where the premium per policy is low and the need for automation is high. Because of its size, the Albion could not achieve sufficient efficiency on its own, but can do so through the sharing of automation with Dale-Parizeau.

Sodarcán's reinsurance company, the National Reinsurance Company of Canada, is managed by its subsidiary, which also manages operation of seven foreign-owned reinsurers. While

## [Translation]

La filiale de courtage en réassurance de Sodarcán, le Blanc Eldridge Parizeau, est non seulement le plus grand courtier de propriété canadienne mais également le plus important courtier en réassurance au Canada. Cependant, à l'exception d'une ou deux très petites compagnies, elle est également le seul courtier en réassurance de propriété canadienne.

Les principaux concurrents de Sodarcán dans le secteur du courtage sont les suivants:

Reed Stenhouse: le plus important courtier d'assurance au Canada, et, jusqu'au début de cette année, le plus important courtier de propriété canadienne. Cette société est maintenant une filiale de *Alexander & Alexander*, un courtier américain qui est le deuxième dans le monde par sa taille. Ses filiales constituent, dans leur ensemble, le deuxième plus important courtier de réassurance au Canada.

Marsh & McLennan: le deuxième courtier d'assurance au Canada et le plus important au monde. L'une de ses filiales, la *Guy Carpenter Co.*, est le plus important courtier de réassurance au monde et le troisième au Canada.

Tomensen Saunders: le troisième courtier d'assurance de propriété canadienne au début de cette année, mais lui aussi acheté par un groupe américain qui, à son tour, a été vendu au *Sedgwick Group* de Grande-Bretagne, le troisième au monde. L'une des filiales de Sedgwick est le quatrième courtier de réassurance au Canada, et le dernier qui vaille la peine d'être mentionné.

A l'échelle mondiale, tous ces groupes sont beaucoup plus importants que Sodarcán. Les revenus bruts de Sodarcán en 1984 étaient inférieurs à 5 p. 100 de ceux de *Marsh & McLennan*. Toutes ces sociétés font affaire à l'échelle internationale, alors que 98 p. 100 des employés de Sodarcán travaillent au Canada. Pour faire concurrence à ces courtiers internationaux, qui peuvent réaliser des économies d'échelle considérables grâce à l'ampleur de leurs opérations, Sodarcán doit tenter de réaliser des économies d'échelle comparables à l'intérieur du Canada.

Sodarcán est active à tous les niveaux du domaine de l'assurance, qu'il s'agisse de courtage, d'assurance ou de réassurance, ou encore les transactions de réassurance; le groupe a réalisé des économies d'échelle grâce à l'intégration verticale. C'est cette intégration verticale qui deviendrait illégale si l'on mettait en oeuvre les propositions du Livre vert sur les transactions intéressées. La *Albion Insurance Company*, dont Sodarcán est propriétaire à 50 p. 100, a pour seul client le groupe *Dale-Parizeau*. Cependant, ses clients sont les propriétaires d'habitations, les propriétaires de véhicules particuliers, les propriétaires de petits magasins du coin, dont les primes par police sont peu assurées et où il est essentiel d'automatiser. En raison de sa taille, la société Albion ne saurait d'elle-même être assez efficiente, mais elle peut l'être en partageant les services d'automatisation avec *Dale-Parizeau*.

La *National Reinsurance Company of Canada* est une société de réassurance appartenant à Sodarcán; elle est gérée par sa filiale, qui gère également les affaires de sept réassu-



[Texte]

the national could take over its own management, it is unlikely that it would retain these management contracts with foreign reinsurers, resulting in significantly higher cost and a reduced ability to attract the quality of both staff and business it now has.

Since le Blanc Eldridge Parizeau is the largest reinsurance broker in Canada and the National is a major reinsurer, a substantial volume of business passes between them. The National would suffer substantially if it were cut off from access to the business of the largest broker in Canada, and le Blanc Eldridge Parizeau could not compete against its foreign-owned competitor if it were denied access to a major reinsurer.

Sodarcane also owns a data processing subsidiary, which provides services to all its other subsidiaries. Broking and underwriting, both in insurance and reinsurance, require a high degree of mechanization to be competitive, however, knowing the visual part of the Sodarcane Group could afford the sophistication that is available through the pooling of their needs in Mathema.

As an alternative for insurance companies to an outright ban on self-dealing, Sodarcane believes strongly that a form of self-regulation monitored by the Department of Insurance would be equally effective for the protection of policy-holders. We propose that the board of directors would approve each year a policy on self-dealing, which would be filed with the Department of Insurance. The company would then report periodically on self-dealing to the department on the basis approved by the department.

Within the Sodarcane group self-dealing is of a nature that can be easily monitored and controlled. We believe this approach could be applied as easily to the vast majority of property-casualty insurance companies where self-dealing would be an issue. The Department of Insurance would always retain the option of imposing tighter restriction in individual cases if it considered them in the interest of policy-holders.

A separate issue concerns Sodarcane's 35% interest in Canada West Insurance Company, a provincially registered insurance company in Alberta. Canada West and its associated companies are integrated in the insurance underwriting, production and claims settlements areas in a way that is permitted under Alberta legislation but would not be under the rules of self-dealing. Since Canada West falls under different governing legislation than the National and the Albion, Sodarcane would have to transfer its interests to a financial holding that would be federally regulated, such federal regulation flowing down to Canada West.

[Traduction]

reurs de propriétés étrangères. La *National* pourrait prendre en main sa propre gestion, mais il est peu probable qu'elle puisse conserver les contrats de gestion avec les réassureurs étrangers, ce qui entraînerait des coûts beaucoup plus élevés et de la difficulté à attirer le personnel et les clients de qualité qu'elle a maintenant.

Puisque le Blanc Eldridge Parizeau est le plus gros courtier de réassurance au Canada et que la *National* est un réassureur important, un grand nombre de transactions sont conclues entre ces deux sociétés. La *National* serait durement touchée si elle n'avait plus pour client le plus important courtier du Canada, et le Blanc Eldridge Parizeau ne pourrait faire concurrence aux sociétés de propriétés étrangères si elle n'avait pas accès à un important réassureur.

Sodarcane est également propriétaire d'une filiale de traitement de données, qui offre ses services à toutes ses autres filiales. Pour faire face à la concurrence dans le courtage et la souscription, autant dans le domaine de l'assurance que de la réassurance, il faut une forte mécanisation; toutefois, les composantes de Sodarcane ne pourraient individuellement se permettre la qualité des services disponibles grâce au regroupement de tous leurs besoins chez Mathema.

Sodarcane croit fermement que, au lieu d'une interdiction formelle des transactions intéressées au sein des compagnies d'assurance, les titulaires de polices seraient tout aussi bien protégés par une certaine forme d'autoréglementation surveillée par le département des assurances. Nous proposons que le Conseil de direction approuve chaque année une politique sur les transactions intéressées, politique qui serait déposée auprès du département des assurances. La compagnie soumettrait alors au département des rapports périodiques sur les transactions intéressées, rapports qui suivraient des normes approuvées par le département.

Au sein du groupe Sodarcane, les transactions intéressées sont d'un type qui peut facilement être surveillé et contrôlé. Nous pensons que cette approche pourrait s'appliquer tout autant à la vaste majorité des compagnies d'assurance générale où les transactions intéressées pourraient présenter quelques difficultés. Le département des assurances aurait toujours la liberté d'imposer des restrictions plus sévères dans des cas particuliers si l'on jugeait que cela est nécessaire pour protéger les titulaires de polices.

Nous avons des préoccupations distinctes au sujet de la *Canada West Insurance Company*, une compagnie d'assurance albertaine ayant une charte provinciale et dont 35 p. 100 des intérêts appartiennent à Sodarcane. La *Canada West* et ses compagnies associées s'occupent de souscriptions d'assurance, de production d'assurance et de règlements de réclamation d'une façon admissible en vertu de la loi albertaine mais non pas en vertu des règles qui régiraient les transactions intéressées. Puisque la *Canada West* relève de juridiction différente de la *National* et la *Albion*, Sodarcane devrait transférer ses intérêts à une société de portefeuille financière placée sous juridiction fédérale, la *Canada West* devenant de la sorte réglementée au niveau fédéral.

[Text]

• 1640

However, the green paper states that no financial holding company would be necessary if more than one federal insurance company is under the same ownership. We believe it would be logical to extend this provision to include circumstances where provincial and federal insurance companies were under the same ownership, since it seems to us that the thrust of the green paper in this respect is to require a financial holding only when the same owner is involved in more than one sector of the financial services industry.

Mr. Chairman, despite the fact that the property and casualty insurance industry in Canada is foreign dominated, we do not believe Canadian-owned companies should receive any special protection from foreign competition such as is the case, for example, in banking. We do feel, however, that Parliament should ensure that the legislation it introduces does not hinder the continued development of Canadian-owned companies. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Thank you very much. The question of the self-dealing problems that reinsurance companies have faced were dealt with in the last report, so we are familiar with that.

Monsieur Leblanc.

**M. Leblanc:** On vient de vivre une expérience assez malheureuse pour ce qui est des dépôts garantis. Vous savez que les banques canadiennes garantissent les dépôts jusqu'à 60,000\$. Pensez-vous que les déposants qui le désirent pourraient assurer leurs dépôts au-delà de 60,000\$?

**M. R. Parizeau:** Monsieur le président, nous ne sommes absolument pas dans ce domaine-là. Nous sommes des courtiers d'assurance, nous sommes des assureurs, nous sommes des courtiers de réassurance, nous sommes des réassureurs. Les questions de dépôts ne nous concernent pas. Par conséquent, je n'ai pas d'opinion sur cette question. Ce n'est pas mon métier.

**M. Leblanc:** Je vous demande votre opinion à titre de citoyen et d'expert dans le domaine de l'assurance.

**M. R. Parizeau:** À vrai dire, monsieur le président, je n'ai pas d'idée particulière sur cette question-là. Je vous avoue que je suis très inquiet quant aux répercussions des propositions du Livre vert sur l'avenir de mon entreprise et que je me suis concentré sur ces questions-là.

**Le président:** Monsieur Côté.

**M. Côté (Lac-Saint-Jean):** Avez-vous un document en français?

**M. R. Parizeau:** Non. Je m'excuse, mais je n'ai pas eu le temps de faire la traduction.

**M. Côté (Lac-Saint-Jean):** C'est qu'il y a au moins 70 députés francophones du Québec.

**M. R. Parizeau:** Il me fera plaisir . . .

**M. Côté (Lac-Saint-Jean):** Si une entreprise dont le siège social est au Québec ne peut pas nous donner de documents en

[Translation]

Toutefois, selon le Livre vert, une société de portefeuille financière doit être constituée lorsque plusieurs sociétés d'assurance à charte fédérale sont de propriété commune. À notre sens, il serait logique d'élargir la recommandation pour tenir compte des cas de sociétés d'assurance fédérale et provinciale de propriété commune car, à notre avis, la recommandation du Livre vert visait les sociétés fonctionnant dans plus d'un secteur de l'industrie des services financiers.

Monsieur le président, bien que l'industrie d'assurance générale au Canada soit dirigée principalement par des intérêts étrangers, nous considérons que le gouvernement ne devrait pas prendre de mesures spéciales visant à protéger les intérêts canadiens dans le secteur des banques, par exemple. Nous estimons, cependant, que le Parlement devra s'assurer que les lois qu'il adopte ne nuiront pas à l'expansion continue des sociétés canadiennes. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Merci beaucoup. Les derniers témoins ont fait état des problèmes de transactions intéressées auxquels font face les sociétés de réassurance, donc nous en avons entendu parler.

Mr. Leblanc.

**Mr. Leblanc:** We have just had a very unfortunate experience with guaranteed deposits. You know that Canadian banks guarantee up to \$60,000. Do you think that depositors who are interested could have deposits above \$60,000 insured?

**Mr. R. Parizeau:** Mr. Chairman, we are not in that area at all. We are insurance brokers, insurers, re-insurance brokers, re-insurers. We are not concerned with deposits at all. So I do not really have any opinion on the matter. It is not my field.

**Mr. Leblanc:** I was asking you your opinion as a citizen and an expert in insurance.

**Mr. R. Parizeau:** Really, Mr. Chairman, I have no definite ideas on the subject. I must admit that I am too concerned about the impact of the green paper recommendations on the future of my business to be worried about these other matters.

**The Chairman:** Mr. Côté.

**Mr. Côté (Lac-Saint-Jean):** Do you have this document in French?

**Mr. R. Parizeau:** No. I am sorry, but I did not have time to have the translation done.

**Mr. Côté (Lac-Saint-Jean):** There are at least 70 French-speaking members from Quebec.

**Mr. R. Parizeau:** I would be pleased to . . .

**Mr. Côté (Lac-Saint-Jean):** If a business whose head office is in Quebec cannot give us documents in French, how can we expect them from Calgary or Toronto?



[Texte]

français, il est difficile d'en demander à celles de Calgary ou de Toronto.

**M. R. Parizeau:** Ecoutez, c'est une question de temps. Je sais qu'il y a un excellent système de traduction à Ottawa, mais, de toute manière, il me fera plaisir de vous soumettre le document en français.

**M. Côté (Lac-Saint-Jean):** On n'est pas des militants, mais cela nous agace parfois.

**The Chairman:** The brief is translated into both languages. The statement is usually an oral statement.

**M. R. Parizeau:** Eh bien, monsieur, ce n'est pas compliqué. Si le Livre vert est mis en application tel quel, cela veut dire que La Nationale ne peut plus être administrée par une société de gestion qui administre elle-même huit réassureurs étrangers. Cela veut dire également, et c'est le point le plus fondamental, que le Blanc Eldridge Parizeau, qui est le plus gros courtier de réassurance au Canada, ne peut plus traiter avec La Nationale. C'est ce que cela veut dire.

Comme à peu près 75 p. 100 du chiffre d'affaires de La Nationale vient de le Blanc Eldridge Parizeau, à ce moment-là, Sodarcane est obligée de vendre ou bien son secteur de courtage, ou bien son secteur de réassurance. C'est tout de même un peu illogique, car ce type de relations interreliées dans le domaine de l'incendie et de l'accident est permis dans tous les autres pays. Tous nos grands concurrents internationaux sont structurés exactement comme nous le sommes.

• 1645

Certaines des composantes de Sodarcane sont centenaires. Lorsque nous avons regroupé toutes nos sociétés, nous avons simplement cherché à savoir comment certains grands groupes internationaux étaient structurés et c'est effectivement ce que nous avons essayé de faire. Si le Livre vert passait demain matin, nous serions obligés de briser ce qui est, je crois, le fleuron de l'assurance au Canada.

Il ne faut pas oublier que 1,300 emplois qui sont en jeu et qu'on paie en salaires 39 millions de dollars par année.

**Le président:** Monsieur Thibault.

**M. Alain Thibault (rechercheur):** Monsieur Parizeau, pouvez-vous nous expliquer pourquoi l'industrie de l'assurance générale est dominée aussi largement par des étrangers, alors que dans les autres secteurs financiers, les Canadiens semblent très forts ici?

**M. R. Parizeau:** J'aimerais que mes collègues puissent ajouter un peu à ce que je vais dire, mais je crois qu'il n'y a pas du tout, au niveau de l'assurance générale, la protection qu'il y a au niveau de l'assurance-vie ou des banques.

Par exemple, une compagnie d'assurance-vie ne peut pas être vendue à des étrangers. Je crois que les étrangers sont limités à 25 p. 100. Ils peuvent installer une nouvelle société à 100 p. 100, mais un actionnaire d'une compagnie d'assurance-vie ne peut pas vendre plus de 25 p. 100 de ses titres à des étrangers. Cet aspect n'apparaît nulle part au niveau des compagnies IARD.

[Traduction]

**Mr. R. Parizeau:** Listen, it is a question of time. I know that there is an excellent translation service in Ottawa. In any event, I would be pleased to submit the brief in French.

**Mr. Côté (Lac-Saint-Jean):** We are not militant, but we do find this irritating from time to time.

**Le président:** Le mémoire est traduit dans les deux langues officielles. La déclaration est une déclaration orale.

**Mr. R. Parizeau:** Well, sir, there is no doubt that, if the green paper is applied as is, The National could no longer be administered by a management company which already has eight foreign re-insurers under its direction. It would also mean, and this is more fundamental, that Le Blanc Eldridge Parizeau, the largest re-insurance broker in Canada, could no longer deal with The National. That is what it would mean.

As close to 75% of The National's sales come from Le Blanc Eldridge Parizeau, Sodarcane would have to sell either its brokerage division or its re-insurance division. That is somewhat illogical, you will admit, when you consider that an interrelationship between fire and accident insurance is permitted in every other country. All our big international competitors have exactly the same organization as we do.

Some of Sodarcane's components are 100 years old. When we grouped all our companies together, we just looked at the organizational structure of some large international groups and tried to model ourselves on them. If the Green Paper were to go through tomorrow morning, we would have to break up what I consider the jewel of the Canadian insurance business.

You must not forget that 1,300 jobs are at stake here and that we pay \$39 million in salaries every year.

**The Chairman:** Mr. Thibault.

**Mr. Alain Thibault (Researcher):** Mr. Parizeau, can you explain why the property and casualty insurance industry is so largely dominated by foreigners while Canadians seem to be so strong in the other financial sectors?

**Mr. R. Parizeau:** I would like to give my colleagues the opportunity to add their comments to mine, but I do not think there is anything like the protection in property and casualty insurance that there is in life insurance or in the banks.

For instance, a life insurance company may not be owned by foreign interests. I think foreign investment is limited to 25%. They may establish a new company that is 100% controlled by foreign interests, but a shareholder in a life insurance company may not sell more than 25% of his interests to foreigners. Nowhere is it stipulated that IARD companies must be subject to the same restriction.



[Text]

**M. Pierre Chouinard (vice-président exécutif de Sodarcac Inc., et président de Dale & Company Limited):** Il y a aussi un phénomène historique. L'assurance, qui a commencé par être de l'assurance maritime et de l'assurance terrestre, a été un phénomène international, et on doit faire appel, depuis des décennies, à des assureurs ayant une capacité de réassurance à l'échelle mondiale.

Le phénomène historique se répète. Le Canada n'est pas différent de l'Australie, où la majorité des assureurs sont des assureurs étrangers. La plupart des pays qui ont conservé leurs assureurs autochtones sont ou bien les États-Unis, ou bien des pays qui ne laissent presque pas pénétrer des assureurs étrangers. Vous trouvez cela très fréquemment en Europe, au Japon, en Corée.

**M. Thibault:** Quel impact a cette domination des étrangers sur l'industrie de l'assurance générale au Canada?

**M. R. Parizeau:** À mon avis, et c'est un avis bien personnel, les résultats que l'on voit dans l'assurance générale, qui sont des résultats en pointe, tiennent dans une large mesure au fait que c'est une industrie qui est dominée par les étrangers, qui tolèrent au Canada des résultats techniques qu'ils n'auraient jamais tolérés dans leur propre pays. Il ne fait pas de doute que ce morcellement et ce laxisme font que le Canada est probablement, avec l'Australie, le pays le plus instable sur le plan des résultats techniques.

Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais parler d'une autre dimension.

The legislature wished to create a stability of the property and casualty insurance company by issuing a certain number of regulations. One thing thing we should not forget is that the results of the property and casualty insurance companies are really fluctuating considerably from year to year, and in a number of countries. I am thinking about the Nordic countries and Germany, for example.

• 1650

The government, in addition to specific regulations, has permitted property and casualty companies, because of the nature of the business, to create stabilization funds, which are contingency reserves before income tax. Therefore, in periods of great profitability they can put money aside to avoid their results the following year because it is really peak and valley.

If you look at the reasons, many of the problems of the property and casualty companies are coming from the fact that the technical results are too volatile from one year to another. Being too volatile does create problems, most especially for the Canadian-controlled companies.

**M. Thibault:** Monsieur Parizeau, j'aimerais changer de sujet.

Vous savez que le surintendant des assurances a proposé d'imposer certaines restrictions quant à l'utilisation de la réassurance non licenciée. Une de ces propositions-là est d'empêcher les compagnies ayant moins de 25 millions de dollars d'actifs d'utiliser la réassurance non licenciée. Une

[Translation]

**Mr. Pierre Chouinard (Executive Vice-President of Sodarcac Inc. and President of Dale & Company Limited):** There is also an historical phenomenon. First of all, there was maritime and land insurance, which was worldwide and for decades now, insurers have had to offer re-insurance worldwide.

History is repeating itself. Canada is no different from Australia, where most of the insurers are foreign. Insurance companies are owned by nationals only in the United States and in countries that allow no foreign insurance interests. That is often the case in Europe, Japan or Korea.

**Mr. Thibault:** What is the impact of this foreign domination on property and casualty insurance in Canada?

**Mr. R. Parizeau:** In my personal opinion, what you see in property and casualty insurance—ie, very variable results—is due mainly to the fact that it is dominated by foreigners who put up with a loss experience they would never tolerate at home. All this division and *laissez-faire* make Canada, along with Australia, probably the most unstable country when it comes to loss experience.

If I may, Mr. Chairman, I would like to address another aspect.

Le Parlement voulait instaurer une certaine stabilité dans l'industrie de l'assurance générale en énonçant un certain nombre de règlements. Il ne faut pas oublier que les résultats des sociétés d'assurance générale changent considérablement d'année en année et ce, dans plusieurs pays. Il me vient à l'idée l'exemple des pays scandinaves et l'Allemagne.

En plus de règlements bien précis, le gouvernement a permis aux sociétés d'assurance générale de créer des fonds de stabilisation, c'est-à-dire des réserves d'argent non imposées. Par conséquent, durant les années de vaches grasses, elles peuvent parer, de part le caractère de leur commerce, aux années de vaches maigres.

Si vous regardez les raisons de cette situation, vous constaterez que bon nombre de problèmes que connaissent les sociétés d'assurance générale sont attribuables aux fluctuations des résultats techniques d'année en année. Cette volatilité crée des problèmes, particulièrement pour les sociétés à capitaux canadiens.

**Mr. Thibault:** Mr. Parizeau, I would like to change the subject.

You know that the Superintendent of Insurance has proposed that certain restrictions be applied to the use of unlicensed re-insurance. One of his recommendations would prevent companies with assets below \$25 million from using unlicensed re-insurance. Another proposal would limit to 50%

## [Texte]

autre proposition est de limiter le pourcentage qu'une compagnie d'assurance peut céder à une compagnie de réassurance non licenciée à 50 p. 100 de la réassurance cédée.

Êtes-vous d'accord quant à cette proposition? J'aimerais aussi que vous commentiez, s'il vous plaît.

**Mr. R. Parizeau:** I think we should really make a distinction between insurance and reinsurance. If we are talking about insurance, I think the Insurance Bureau of Canada has made some very specific proposals to limit unlicensed reinsurance to the net premiums that the companies are going to write for their own account. I think this would be a reasonable approach.

I think we have to be very careful when we talk about unlicensed reinsurance, which by definition is an international business. And it is not because reinsurers are unlicensed that it is not good. It is a matter of the quality of the reinsurer. Also, many of the problems that have arisen with certain insurance companies have involved unlicensed reinsurance transactions that were not at arm's length. Such contracts were not reviewed by the Department of Insurance.

I think if you look at the proposal of the IBC we fully support this approach. As for retrocessions, being the only Canadian-owned reinsurance company, you will appreciate we need the international market. There is no way that a Canadian corporation could be reinsured with the licenced market. In any case, the licenced market is 45 companies, of which there are probably a dozen—no more—who are really leaders. The others are essentially followers. This is obvious, for example, in a company like *The National Re*. There is no reason why some of these foreign-owned leaders would back up *The National Re* and build up a competitor. So this is why I think in the proposal of Mr. Hammond he is putting aside retrocessions, which is reinsurance of a reinsurance of a reinsurance company.

I think we have to be very careful, for example, in saying we will prohibit unlicensed reinsurance for companies having assets of less than \$25 million. Doing this will penalize all Canadian companies. The Canadian companies need to have access to the international market and let us not kid ourselves, the licensing for the insurance market is very tight. We are seeing that now and we will see that even more in the next season, to a point where in fact we might well be... the results are bad in Canada in the property and casualty. There are some fundamental problems, but if we are not careful and shut access to the unlicensed market, Mr. Chairman, I am afraid this will be a very great problem for the small and medium size Canadian companies. They are going to be the ones who will be penalized. An international company can always get its reinsurance at head office and this is the way they are reinsuring themselves.

• 1655

The property and casualty... This is why we are really looking from the outside. When I look at the green book—I am sorry; I did not want to comment on the question of... I

## [Traduction]

the percentage an insurance company would hand over to an unlicensed re-insurance company.

Do you agree with this proposal? I would like to hear your comments in this regard, if you would not mind.

**M. R. Parizeau:** Il faut bien faire la distinction entre assurance et réassurance. Si l'on parle d'assurance, le Bureau des assurances du Canada a déjà fait des propositions très précises quant à restriction des primes nettes que les sociétés peuvent attribuer à leur propre compte. C'est une approche raisonnable, à mon avis.

IL faut être très prudent lorsqu'on parle de réassurance non licenciée. Par définition, c'est un domaine international. Ce n'est pas parce que les réassureurs ne sont pas licenciés qu'ils ne sont pas compétents. Tout dépend de la qualité du réassureur. De plus, les problèmes découlant des transactions entre les réassureurs non licenciés et certaines sociétés d'assurance peuvent être attribués aux liens de dépendance qui existent entre eux. Ces contrats n'ont pas fait l'objet d'examen par le département des assurances.

Nous sommes entièrement en faveur de la proposition faite par le Bureau des assureurs du Canada. Quant aux rétrocessions, puisque nous sommes la seule société de réassurance à capitaux canadiens, vous apprécierez notre dépendance du marché international. Une société canadienne ne pourrait jamais être réassurée par une société licenciée. Quoi qu'il en soit, il n'y a que 45 sociétés licenciés dont une douzaine, au grand maximum, peuvent être considérées comme leaders de l'industrie. Toutes les autres les suivent. Ceci est manifeste dans le cas de la société *The National Re*. Il n'y a aucune raison pour que ces compagnies à capitaux étrangers qui sont des chefs de file d'appuyer *The National Re* et d'aider un concurrent. C'est pourquoi j'estime que dans sa proposition, M. H. Hammond a écarté des rétrocessions, c'est-à-dire, la réassurance d'une réassurance d'une société de réassurance.

Il faut faire preuve de prudence, lorsqu'on songe à empêcher les sociétés de réassurance non licenciées d'avoir moins de 25\$ millions d'actifs. Par le fait même, toutes les sociétés canadiennes seraient pénalisées. Les sociétés canadiennes ont besoin d'avoir accès au marché international et ne nous leurrions pas là-dessus, le système d'octrois de licences au marché d'assurance est très sévère. Aujourd'hui et durant le prochain exercice, nous allons voir que les résultats dans le domaine de l'assurance générale au Canada sont mauvais. Il y a des problèmes fondamentaux. Si nous ne faisons pas preuve de prudence et si nous fermons l'accès au marché non licencié, monsieur le président, je crains qu'il n'en résulte de très graves problèmes pour la petite et moyenne entreprise canadienne. C'est elle qui en subira les conséquences finalement. Une société internationale peut toujours se faire réassurer par les sièges sociaux et c'est ce qui se fait, d'ailleurs.

L'assurance générale... Nous regardons de l'extérieur. Je ne voulais pas commenter la question de... Je pense surtout aux conséquences pour ma société des propositions du Livre



## [Text]

am looking at the application on my firm. It is very serious, and if the whole thing of self-dealing goes through I think it will in fact prevent the development of any Canadian-owned group. Those who exist, who perhaps at the present time are smaller, will have to be disbanded also.

**M. Thibault:** Un commentaire pour terminer. On parle de marchés de réassurance licenciés. Je suppose que ces marchés de réassurance licenciés utilisent ailleurs dans le monde de la réassurance non licenciée. Par exemple, la Compagnie de réassurance suisse qui était ici dernièrement doit elle-même utiliser ailleurs dans le monde...

**M. R. Parizeau:** Parfaitement. Je ne connais pas les arrangements de la Compagnie de réassurance suisse, mais que fait-elle, selon vous? Tout simplement, elle se réassure auprès de sa maison-mère qui est agréée au Canada, et on fait à Zurich la répartition de réassurance. Il n'y a pas une compagnie de réassurance qui n'a pas cent ou cent cinquante rétrocessionnaires à travers le monde, dans tous les pays du monde. Par exemple, le tremblement de terre du Mexique va être payé par le marché international. Est-ce que cela répond à votre question?

**M. Thibault:** Oui, merci.

**Le président:** Monsieur Lanthier.

**M. Lanthier:** Vos commentaires sur le Livre vert m'ont bouleversé. Vous dites que vous ne pourrez plus exister; vous dites que vous avez 1,300 emplois au Canada et tant de millions de dollars de chiffre d'affaires. Naturellement, c'est bouleversant, ces choses-là. Cependant, nous sommes en consultation actuellement, et nous constatons que ce n'est pas tout le monde qui s'oppose comme vous à notre Livre vert. Certaines gens l'ont accueilli avec satisfaction.

**The Chairman:** I think the problem is that they have not properly addressed it.

**M. R. Parizeau:** Monsieur le président, je ne commente pas le Livre vert. Je commente essentiellement la section concernant le *self-dealing*.

That is the self-dealing, a part that really would destroy our firm.

**M. Lanthier:** Très bien. Monsieur le président, simplement une question pratique. Étant donné que nous sommes en consultation, pourriez-vous essayer de nous présenter un plan d'attaque qui permettrait aux compagnies comme la vôtre de s'adapter au Livre vert? Naturellement, il ne faudrait pas que ce plan d'attaque prône le statu quo ou les droits acquis brutalement. Ne serait-il pas possible d'ajuster et le bouton et la boutonnière pour qu'on puisse faire un mariage?

**M. R. Parizeau:** Je demanderai à M. Robey de commenter.

**Mr. Christopher Robey (Sodarcen Inc.):** In the green paper there were several suggestions to control self-dealing. One of them was institutional regulation, where I think the institution would effectively regulate itself. This was rejected in the green paper in favour of a total ban on self-dealing. It seemed to us, in reading the green paper, that the thrust of it was primarily toward trust companies, the financial conglomerates and the

## [Translation]

vert. Elles seraient graves et si les recommandations sur les transactions intéressées sont adoptées telles quelles, elles empêcheraient la formation d'un groupe de sociétés à capitaux canadiens. Celles qui existent, qui sont petites à l'heure actuelle, devront être démantelées.

**Mr. Thibault:** One comment in closing. We have been talking about licensed re-insurance markets. I suppose that those markets also use unlicensed re-insurance elsewhere in the world. For instance, the Swiss re-insurance company who was here recently must also use re-insurance elsewhere in the world.

**Mr. R. Parizeau:** Precisely. I am not familiar with the specific arrangements that the Swiss re-insurance company has, but what would you expect? The company gets re-insured by its parent company, which is recognized in Canada, and the re-insurance is distributed from Zurich. There is not a re-insurance company in the world who does not have 100 or 150 retrocessions in the world. For instance, the earthquake in Mexico is going to be paid for from the international market. Does that answer your question?

**Mr. Thibault:** Yes, thank you.

**The Chairman:** Mr. Lanthier.

**Mr. Lanthier:** I found your comments on the green paper astonishing. You say that you would not longer be able to exist if it were passed and that you have 1,300 jobs in Canada and millions of dollars in sales. Naturally, it is upsetting. However, we are going through a consultation process at the moment and we have observed that not everybody has as many objections to the green paper as you. Some people have welcomed it.

**Le président:** Le problème découle du fait qu'ils ne l'ont pas traité comme il l'aurait fallu.

**Mr. R. Parizeau:** Mr. Chairman, I am not commenting on the green paper, but basically the section on self-dealing.

Ce sont les propositions sur les transactions intéressées qui détruiraient notre société.

**Mr. Lanthier:** Fine. Mr. Chairman, just a practical question. As we are in consultation at the moment, could you help us by submitting a plan of attack that would allow companies like yours to adapt to the green paper's proposals? Of course, your plan of attack should not advocate either the status quo or dramatically new privileges. Do you not think we can fit the button to the buttonhole and work out some kind of an arrangement?

**Mr. R. Parizeau:** I will ask Mr. Robey to answer.

**M. Christopher Robey (Sodarcen Inc.):** Dans le Livre vert, on a fait état de différentes mesures possibles pour contrôler les transactions intéressées. L'une d'entre elles était la réglementation institutionnelle, soit une sorte d'autoréglementation. Cette suggestion a été rejetée par le Livre vert au profit de l'interdiction totale des transactions intéressées. Il nous a semblé, en lisant le Livre vert, que la proposition visait essentiellement les sociétés de fiducie, les conglomerats



[Texte]

possibility of Schedule C banks and the dangers of self-dealing between them.

[Traduction]

financiers, les éventuelles banques de l'annexe C et les dangers de transactions intéressées entre eux.

• 1700

I do not believe, apart from the example Mr. Parizeau has given of insurance companies reinsuring with an overseas affiliate, that self-dealing has surfaced as a problem of a serious nature in the insurance companies that have gotten into difficulties. Because of the nature of the property and casualty insurance industry, in which Canadians represent a minority of ownership, the Canadian companies must build themselves up in competition with larger foreign firms through whatever they are able to do within the borders of Canada, which almost necessarily requires a certain amount of self-dealing. Since self-dealing has not surfaced as a problem in insurance companies, with that one exception, we think that a form of self-regulation monitored closely by the Department of Insurance would be quite satisfactory and would offer policyholders the same protection that a total ban on self-dealing would, without the negative impact on Canadian ownership in the industry.

**M. Lanthier:** Étant donné que votre rapport vient de nous parvenir, est-ce que ces principes y sont expliqués? Ce qui ferait votre affaire.

**M. R. Parizeau:** Oui, c'est en noir et blanc, monsieur.

**M. Lanthier:** Bon, c'est très bien. Je vous remercie beaucoup, monsieur le président.

**The Acting Chairman (Mr. Toupin):** Gentlemen, I would like to thank you for your presentation. It was a pleasure listening to you. Thank you very much.

I would now like to invite the Bank of British Columbia, Mr. Edgar Kaiser, chairman, and Mr. George Hare, vice-chairman. Would you take a seat, please? Mr. Kaiser, is it possible to make a short statement? Immediately after, we will proceed to questioning.

**Mr. Edgar Kaiser, Jr. (Chairman and Chief Executive Officer, Bank of British Columbia):** Yes, Mr. Chairman. The Bank of British Columbia did not submit a brief to this committee, nor do we have an opening statement, as a courtesy to the committee. We know you have been at this for well over a month and we thought the most good we could do for the committee would be to be available to answer any questions you might have specifically about our institution, regional institutions or western Canada. We would leave the period for you in the interests of your time.

**The Acting Chairman (Mr. Toupin):** Right. Thank you. Mr. Johnston.

**M. Johnston:** Monsieur le président, j'ai quelques questions à poser à M. Kaiser.

A l'exception de l'exemple qu'a donné M. Parizeau des sociétés d'assurance qui obtiennent une réassurance d'une société affiliée à l'étranger, je ne crois pas que les transactions intéressées aient constitué un problème sérieux chez les compagnies d'assurance qui ont connu des difficultés. En raison de la nature même du secteur des assurances générales, secteur où les Canadiens ne détiennent qu'une minorité des intérêts, les sociétés canadiennes doivent prospérer en faisant concurrence aux grandes sociétés étrangères, tout en restant à l'intérieur des frontières du Canada; cela oblige presque à recourir à un certain nombre de transactions intéressées. Puisque, avec cette seule exception, les transactions intéressées jusqu'à présent n'ont pas constitué un problème pour les compagnies d'assurance, nous croyons qu'une certaine forme d'autoréglementation, surveillée de près par le Département des assurances, serait bien satisfaisante et offrirait aux titulaires des polices la même protection qu'une interdiction totale des transactions intéressées, et sans l'effet négatif qu'aurait une telle interdiction sur les intérêts canadiens dans cette industrie.

**Mr. Lanthier:** Since your report has just been circulated to us, are those principles explained in it? That would please you.

**Mr. R. Parizeau:** Yes, it is in black and white, sir.

**Mr. Lanthier:** Very well. Thank you very much, Mr. Chairman.

**Le président suppléant (M. Toupin):** Messieurs, je vous remercie pour votre exposé. Nous avons été heureux de vous entendre. Merci beaucoup.

J'invite maintenant à s'approcher les représentants de la *Bank of British Columbia*, M. Edgar Kaiser, président, et M. George Hare, vice-président. Veuillez prendre place, messieurs. Monsieur Kaiser, vous est-il possible de faire une brève déclaration? Nous passerons à la période de questions immédiatement après.

**M. Edgar Kaiser, fils (président et directeur du conseil d'administration, Bank of British Columbia):** Oui, monsieur le président. La *Bank of British Columbia* n'a pas soumis de mémoire à ce Comité, et nous n'avons pas de déclaration liminaire non plus, ce par courtoisie à l'égard du Comité. Nous savons que vous discutez de cette question depuis plus d'un mois et nous avons cru que la meilleure chose à faire pour le Comité était de nous rendre disponibles pour répondre à toutes vos questions, que ce soit à propos de notre institution, des institutions régionales ou de l'ouest du Canada. Nous voulons donc vous laisser tout le temps possible.

**Le président suppléant (M. Toupin):** C'est bien. Merci. Monsieur Johnston.

**Mr. Johnston:** Mr. Chairman, I would like to ask a few questions of Mr. Kaiser.

*[Text]*

Mr. Kaiser, we are interested in having you before the committee because we have devoted a considerable amount of time to discussing the circumstances of the Canadian Commercial Bank, in particular, with the major chartered banks, perhaps all of whom have now appeared before this committee. You will recall that they participated in the bail-out. The events, if you like, of the weekend of March 22 have been related in some detail around this table.

• 1705

You are a western small A bank. I would like to know, and I think committee members would like to know, whether there has been any measurable negative fallout on your own circumstances arising from the failure of the CCB and the creatorship of the Northland Bank. After that I may have a few other questions, but could you comment on that?

**Mr. Kaiser:** Yes. The answer is that our institution differs, as you all know, from both the CCB and the Northland in that we were founded prior to the boom times in western Canada, approximately 18 years ago. Further to that, we are a retail-based bank with 60 branches located in western Canada. Accordingly, the bulk of our assets are small and medium-sized businesses, not predominated by real estate, oil and gas, but a broad scope of western Canadian industry.

The fallout from the CCB and the Northland debates has only been a generic one. In other words, our retail deposit base has not undergone attrition. In fact, it has been on the incline. There is strong consumer support for our institution in western Canada fortunately. There is, however, I might add, a concern by western Canadians generally as to not so much either the CCB or Northland institutions specifically, but what the rules are going to be within our financial system. That comes to you in many forms, but that is fundamentally the question that is being asked in the west.

**Mr. Johnston:** Well that is good news. I am sure we all the share the view that we hope that incline continues. Looking at the current debate and at the green paper, are there any suggestions from your perspective to government or to this committee, specifically suggestions as to what we might do or the government might do to improve the position of a bank such as your own in the markets in which you are currently involved?

**Mr. Kaiser:** There are a number. They are more generic rather than specific. It seems to me that the issue that faces the nation today is that government, rightly or wrongly, decided on a policy as it related to one and perhaps two financial institutions, and that was a decision taken both by government and then accepted by the private sector and indeed supported. But shortly after that decision was taken there was a debate over whether or not it was the right decision to have been taken. As a result, financial confidence was shaken.

*[Translation]*

Monsieur Kaiser, nous voulions vous inviter devant ce Comité parce que nous avons consacré beaucoup de temps à discuter des circonstances entourant plus particulièrement la faillite de la Banque commerciale du Canada; nous l'avons fait pour les représentants des plus grandes banques à charte, dont la grande majorité a comparu devant ce Comité. Vous vous rappellerez qu'elles ont participé au renflouement. Les événements qui se sont produits dans la fin de semaine du 22 mars ont été relatés de façon détaillée autour de cette table.

Vous êtes une petite banque de l'Ouest de la liste A. J'aimerais savoir, et je crois que les membres du Comité aimeraient savoir, si vous avez constaté la moindre répercussion néfaste sur votre propre établissement à la suite de la faillite de la BCC et la mise en tutelle de la banque Northland. J'aurai peut-être ensuite quelques autres questions, mais pourriez-vous nous dire ce qu'il en est à ce sujet?

**M. Kaiser:** Oui. En fait, notre institution est, comme vous le savez, différente et de la BCC et de la banque Northland, en ce sens que nous remontons à la période antérieure à l'essor économique de l'Ouest du Canada, c'est-à-dire à environ 18 ans. En outre, nous sommes une banque qui travaille avec de petits déposants et qui compte 60 succursales dans l'Ouest du pays. C'est donc dans de petites et moyennes entreprises que nous avons investi le gros de notre actif, pas dans l'immobilier, le pétrole et le gaz, mais dans un large éventail d'industries canadiennes de l'Ouest.

Les retombées des difficultés de la BCC et de la Northland n'ont touché que ce secteur. En d'autres termes, nous n'avons perdu aucun déposant. En fait, nos affaires sont à la hausse. Heureusement, notre institution jouit dans l'Ouest du Canada d'un appui solide du consommateur. Toutefois, j'aimerais ajouter que les Canadiens de l'Ouest en général ne s'inquiètent pas tellement d'institutions précises comme la BCC et la Northland, mais ils aimeraient savoir quelles seront les règles de notre système financier. Cette question vous a été posée sous bien des formes, et c'est essentiellement, celle qu'on se pose dans l'Ouest.

**M. Johnston:** Voilà d'excellentes nouvelles. Je suis persuadé que nous partageons tous l'espoir que vos affaires vont continuer à prospérer. Pour revenir au débat actuel et au Livre vert, avez-vous des suggestions à l'intention du gouvernement ou du Comité, des suggestions précises sur ce que nous ou le gouvernement pourrions faire afin d'améliorer la position d'une banque telle que la vôtre dans les marchés qui sont actuellement les vôtres?

**M. Kaiser:** Nous avons plusieurs suggestions. Elles sont de portée générale plutôt que précises. Il me semble que le pays fait face aujourd'hui à la situation suivante: le gouvernement, à tort ou à raison, a adopté à l'égard d'une et de peut-être deux institutions financières une politique. La décision a été prise par le gouvernement, mais ensuite acceptée par le secteur privé, et je dirai même appuyée par celui-ci. Toutefois, peu après cette décision, on a commencé à discuter du bien-fondé de cette décision. Par conséquent, on a érodé la confiance dans les institutions financières, laquelle est essentielle à la réussite



## [Texte]

which is paramount in the success of any financial system. The results we all know about.

What is happening is that the question of the viability of regional banks in this country, and in particular in the west, is being raised. That is the question that we have to answer, as the management of a regional institution based in the west. The fundamentals are, of course—and the United States is a good marketplace to look at—that the best performing banks in the United States are regional ones. They did not indulge in chasing their brethren into Poland, Brazil and Argentina; they banked their marketplace locally and knew it, and they are the best-performing institutions.

• 1710

There is therefore no fundamental reason to believe that a regional institution cannot be successful. If we take our own institution, only 10 months ago our institution was very highly leveraged, over 40:1, with a large base of non-performing real estate assets and having something in the order of just under 2,000 shareholders. Today we find ourselves leveraged at only 13:1—of over \$3 billion Canadian or, say, over \$2 billion American, the least leveraged bank in all of North America, the most conservatively leveraged institution of over \$2 billion or more in size, with slightly over 14,000 shareholders based in western Canada and with that equity financed by Canadians not only in western Canada but across the country. The predominance of those shareholders are small ones, less than 100 shares.

The point of that story is that at least someone in this country seems to believe in not only western Canada but also a regional bank based there. So it seems to me that if you run your business well, if you know your marketplace and if you follow prudent judgments in running your business then you can be quite successful in any part of the country as a regional institution.

**Mr. Johnston:** Mr. Kaiser, does your corporate plan call for you, in the medium term at least, to remain a regional institution, or do you harbour ambitions to spread east?

**Mr. Kaiser:** No. Actually we do not, and it is not that we do not like the east. We were founded 18 years ago to be a regional bank based in western Canada. We think that was a fairly noble ambition and a do-able one. So our intent is to focus on western Canada.

Having said that to you, we operate in the United States, specifically out of San Francisco and Los Angeles serving the western United States market, and we operate in the Pacific Rim based out of Hong Kong serving western Canadians who do business in those marketplaces and serving the Asian customer and the American customer that wants to do business in western Canada. So it is as a base of our marketplace that we have extended beyond that, and we are also in London for the same reason. The business we are in is to service our marketplace. By definition, that means that if our current success continues, God willing, we of course will find

## [Traduction]

de tout système financier. Les résultats, nous les connaissons tous.

Il s'ensuit que l'on commence à s'interroger sur la viabilité des banques régionales dans ce pays, et tout particulièrement dans l'Ouest. Comme direction d'une institution régionale établie dans l'Ouest, voilà la question à laquelle il nous faut répondre. Le point essentiel est bien sûr—et les États-Unis constituent un bon marché à étudier—que les banques dont le rendement est le meilleur aux États-Unis sont justement les banques régionales. Elles n'ont pas fait concurrence à leurs homologues en Pologne, au Brésil et en Argentine; elles ont misé sur le marché local, ont gagné et sont les institutions dont le rendement est le meilleur.

Il n'y a donc essentiellement aucune raison de croire qu'une institution régionale ne puisse réussir. Si nous regardons notre propre cas, il y a seulement dix mois, nous avions un ratio de solvabilité très élevé, dépassant les 40 pour 1, et nous avions une grande quantité de biens immobiliers sans rendement et pas plus de 2,000 actionnaires. Aujourd'hui, notre ratio de solvabilité n'est que de 13 pour 1—plus de 3 milliards de dollars canadiens ou 2 milliards de dollars américains, le plus petit ratio de toutes les banques de l'Amérique du Nord, le ratio le plus conservateur des institutions dont l'actif dépasse 2 milliards de dollars; nous avons un peu plus de 14,000 actionnaires dans l'Ouest du Canada; en outre, des Canadiens non seulement de l'Ouest mais de tous les coins du pays participent à notre financement. Il s'agit surtout de petits actionnaires, qui détiennent moins de 100 actions.

Cela montre qu'il y a au moins quelques personnes au pays qui semblent croire non seulement dans l'Ouest du Canada, mais dans une banque régionale qui y a ses assises. Il me semble donc que si vous gérez bien vos affaires, si vous connaissez votre marché et si vous faites preuve de prudence dans vos décisions, vous pouvez très bien réussir dans n'importe quelle partie du pays, comme banque régionale.

**M. Johnston:** Monsieur Kaiser, est-ce que vous prévoyez, du moins à moyen terme, de rester une institution régionale, ou est-ce que vous nourrissez l'ambition de vous étendre à l'Est?

**M. Kaiser:** Non. En fait, ce n'est pas le cas, et ce n'est pas parce que nous n'aimons pas l'Est. Nous nous sommes établis il y a 18 ans comme banque régionale fondée dans l'Ouest du Canada. Nous croyons que c'est une ambition assez noble et réalisable. Nous avons donc l'intention de mettre l'accent sur l'Ouest du Canada.

Cela dit, nous sommes établis aux États-Unis, plus particulièrement, à San Francisco et à Los Angeles pour desservir le marché de l'Ouest américain, et nous travaillons sur la côte du Pacifique, à partir de Hong Kong pour desservir les Canadiens de l'Ouest qui transigent sur ces marchés, ainsi qu'une clientèle asiatique et américaine qui souhaite faire affaire avec l'Ouest canadien. C'est donc comme tremplin pour desservir nos marchés que nous nous sommes établis ailleurs; nous sommes également établis à Londres pour la même raison. Notre objectif est de desservir notre marché. Par définition, cela signifie que si notre succès se maintient, avec la grâce de



[Text]

ourselves with offices in Toronto and in Montreal, because western Canadians somehow find a way to do business with eastern Canadians and vice versa.

**Mr. Johnston:** Another westerner, Mr. Wyman, who I know is known to you, has produced a report on the CDIC, which calls, as you are aware probably, for a substantial measure of co-insurance. Do you have any views to express to this committee with regard to Mr. Wyman's report, not only on the co-insurance issue but also on the recommendations he has made, if you like, to bail out the CDIC?

**Mr. Kaiser:** Yes. Fundamentally we support the CBA position on Mr. Wyman's report. There are some areas in which we differ. Mainly I would say that if we are going to determine that the commercial sector would bear some portion of the cost of whatever the insurance program is going to be, it should be a phased sharing of that cost, that it should start with a reasonable base and phase in rather than hitting, for example, an institution like ours all at once.

• 1715

**Mr. Johnston:** Merci, monsieur le président.

**The Acting Chairman (Mr. Toupin):** Thank you, Mr. Johnston. Mr. Madden.

**Mr. Madden:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Kaiser, in talking about regional banks, which is a subject I think we have all been quite concerned about, you draw a parallel with the United States and suggest that if you are well managed in Canada you could probably make it and do well.

In looking at regional banks in the United States, it seems to me they have been very different from Canadian regional banks in the sense that they have had a protected regional franchise first because there has been no branching in many of the States, so you buy a franchise and you are protected, or second because there has been no interstate branching. Granted, it is beginning to break down, but historically there have been strong state banks and strong regional banks because of geographic limitations. We do not have that in Canada, and you in the west are subject to national branching from banks and trust companies. I make it as an observation, because it is no consolation to know they have done well in the U.S. simply because of geographic limitations, not because they had something special.

My real question, though, in making the observation is this. Schedule A banks are excluded from the green paper proposals, and the major Schedule As understandably object to this and say it will have a negative impact on them, both here and internationally. My question is: Will that impact be even greater on a bank of your size, which is largely a regional bank? And if that negative impact on you competitively is greater, do you think some exceptions should be made for regional institutions?

[Translation]

Dieu, évidemment, nous aurons des bureaux à Toronto et à Montréal, car pour une raison ou pour une autre, les Canadiens de l'Ouest trouvent moyen de faire affaire avec les Canadiens de l'Est et vice versa.

**M. Johnston:** Un de vos concitoyens de l'Ouest, M. Wyman, que vous connaissez, je le sais, a rédigé un rapport sur la SADC, où il recommande la coassurance sur une grande échelle. Souhaitez-vous faire part au Comité de vos opinions sur le rapport de M. Wyman, non seulement sur la question de la coassurance, mais également sur sa recommandations de tirer d'affaire la SADC?

**M. Kaiser:** Oui. Essentiellement, nous appuyons la position de la ABC sur le rapport Wyman. Notre opinion diffère cependant à quelques égards. J'aimerais surtout dire que s'il devait être décidé que le secteur commercial supporte une partie des coûts d'un éventuel programme d'assurance, cela devra se faire progressivement, en commençant par un montant raisonnable avec augmentation graduelle plutôt que d'imposer ce fardeau d'emblée à une institution comme la nôtre.

**Mr. Johnston:** Thank you, Mr. Chairman.

**Le président suppléant (M. Toupin):** Merci, monsieur Johnston. Monsieur Madden.

**M. Madden:** Merci, monsieur le président. Monsieur Kaiser, en parlant des banques régionales, question qui nous préoccupe tous beaucoup, je crois, vous faites le parallèle avec les États-Unis et laissez entendre qu'un établissement bien administré au Canada, peut probablement s'en tirer et bien s'en tirer.

Si l'on examine cependant les banques régionales aux États-Unis, il me semble qu'il s'agit de banques régionales tout à fait différentes des nôtres en ce sens qu'elles jouissent d'une franchise protégée, c'est-à-dire que dans nombre des États il n'est pas possible de fonder de succursales; si vous achetez une franchise vous êtes protégés, et deuxièmement parce qu'il n'y a aucun réseau de succursale d'un État à l'autre. Je reconnais que cela commence à changer, mais depuis toujours, à cause des limites géographiques, il y a eu des banques étatiques solides et des banques régionales solides. Cela n'existe pas au Canada et dans l'Ouest, les banques et les sociétés de fiducie font concurrence à l'échelle nationale. Je le dis simplement en passant, car ce n'est pas très rassurant de savoir qu'aux États-Unis, les banques régionales ont réussi simplement à cause des limites géographiques et non parce qu'elles avaient quelque chose de spécial.

Ce que j'aimerais savoir en abordant cet aspect, c'est essentiellement ceci. Les propositions du Livre vert excluent les banques de l'annexe A; qui naturellement s'opposent à cette disposition, en disant qu'elles en souffriront ici et à l'étranger. J'aimerais donc savoir si une banque de votre taille, une banque surtout régionale, ressentira encore plus les éventuelles répercussions de ces propositions? Si ces répercussions néfastes pour la concurrence sont plus importantes pour vous, croyez-vous qu'on doive permettre certaines exceptions au bénéfice des institutions régionales?

[Texte]

**Mr. Kaiser:** First of all, I agree with your statement about the reason regional banks came about in the United States. In the same way that the national banks in this country all used to be regional banks, they were not national banks. In that same regard, I guess there are really two reasons for the success, for example, of our institution. One is that it was founded before the boom time, so it had a good, solid, across-the-board mix of a portfolio and a base. The second is that the board of directors early on faced up to the problem that they had an institution which was getting itself out of control; they needed to clean their own house and did so. Our shareholders went along with the fact that they had to face a reduced value of their institution, that we had to recapitalize ourselves, that we had to write down some equity that just really was not equity, and they did that.

Now, as it relates to the green paper, that is quite clearly a complicated question and there are a number of answers to the various aspects of it. But if I may, let me start with some fundamentals, and if I do not answer your question, please keep coming at me.

Fundamentally, our institution supports the idea of increasing competition throughout the nation—and certainly, in our marketplace it is no different than in any other—because ultimately that is good for our country. Full stop there. The more cost-efficient services we can provide to Canadians, the better off we are going to be and the more of them.

Second, as an institution, we have to be willing to adapt to change and be capable of doing that, and we believe we should not somehow be artificially or otherwise protected from that. We welcome competition.

Third, if we were able to provide as an institution, for example, a broader range of financial services, in our marketplace that is a plus. What it means is that, with the same bricks and mortar and the same personnel in the small communities which we service, we can provide better financial services to the residents of that community, and we can do it on a cost-efficiency basis that is better for our depositors and our shareholders. We would say we would like to provide more services. That is not to say that we agree totally with all aspects of the green paper.

• 1720

**Mr. Madden:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Acting Chairman (Mr. Toupin):** Miss Nicholson, please.

**Miss Nicholson:** Thank you very much.

In saying that you do not agree with all aspects of the green paper, if this committee were going to perhaps make recommendations that are likely to have general acceptance in the short term and postpone consideration of the more controversial aspects of the green paper, what kind of recommendations would you have if that should be the way we decide to go? What would you recommend doing in the short term?

[Traduction]

**M. Kaiser:** Tout d'abord, j'approuve ce que vous avez dit sur la création des banques régionales aux États-Unis. Toutes les banques nationales ici au Canada ont commencé comme banques régionales, et pas comme banques nationales. En fait, dans ce contexte, je suppose qu'il y a en réalité deux raisons qui expliquent le succès de notre institution. D'abord elle a été créée avant la période de prospérité dans l'Ouest; donc nous jouissons d'une bonne base solide et d'un portefeuille varié. Deuxièmement, notre conseil d'administration a tout de suite fait face au problème lorsque l'institution a commencé à échapper à son contrôle; il leur fallait mettre de l'ordre, et ils l'ont fait. Nos actionnaires se sont accommodés du fait qu'ils devaient accepter une diminution de la valeur de l'institution, qu'il nous fallait radier certains actifs, qui n'en étaient pas en réalité.

Quant au Livre vert, c'est vraiment une question compliquée, dont les divers aspects appellent plusieurs réponses. Avec votre permission, je vais commencer par quelques éléments essentiels, et si je ne réponds pas à votre question, continuez à me harceler.

Essentiellement, nous appuyons l'idée d'une concurrence accrue à travers le pays—ce n'est guère différent dans notre marché que dans les autres—parce qu'en dernière analyse, c'est bon pour notre pays. Un point, c'est tout. Plus les services que nous fournissons aux Canadiens ont un bon rapport coûts-avantages—mieux nous nous en porterons, et plus il y aura de services.

Deuxièmement, comme institution, il nous faut être prêts à nous adapter au changement, en être capables, et nous croyons qu'on ne doit pas nous protéger de façon artificielle ou autre. Nous sommes heureux d'avoir de la concurrence.

Troisièmement, si nous sommes en mesure, comme institution, d'offrir une plus grande gamme de services financiers, eh bien, c'est un avantage. Cela signifie en effet qu'avec les mêmes briques et le même mortier, avec le même personnel, dans les petites localités que nous desservons, nous pouvons offrir de meilleurs services financiers aux résidents de la localité, et nous pouvons le faire d'une façon plus rentable pour le plus grand bien de nos déposants et de nos actionnaires. Nous pouvons dire que nous aimerions offrir un plus grand nombre de services. Cela ne signifie pas que nous sommes tout à fait d'accord sur tous les aspects du Livre vert.

**M. Madden:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le président suppléant (M. Toupin):** Mademoiselle Nicholson, s'il vous plaît.

**Mme Nicholson:** Merci beaucoup.

Vous dites que vous n'êtes pas d'accord sur tous les aspects du Livre vert; si le Comité devait formuler des recommandations qui aient des chances d'être acceptées de façon générale à court terme, tout en remettant l'étude des aspects les plus controversés du Livre vert, que nous recommanderiez-vous? Que recommanderiez-vous à court terme?



## [Text]

**Mr. Kaiser:** I think the question, at least in our part of the world, that exists is really a pretty basic one. No one is quite sure what the rules are now of the game. In other words, is it \$60,000 that we are insured for, or all of our money? Is there going to be a new number? If there is a new number, what is it? How is it going to work? I think they are really fundamental concerns.

**Miss Nicholson:** With insurance?

**Mr. Kaiser:** Yes, exactly. I do not think western Canadians are concerned with the green paper. I certainly think western Canadians are concerned with what they perceive to be increased financial control over their lives by eastern Canada, whether or not real. They are concerned with that.

**Miss Nicholson:** So if we were trying to respond to that concern it would be to do something about deposit insurance and something to clarify the regulatory process?

**Mr. Kaiser:** Yes. I guess that is all right. That is so when you do something about the regulatory process.

Our central bank has been, at least for all of my business career, sitting on the opposite side of the desk from that I now sit on, one of the most respected central banks in the world. It is where young, bright financiers from other nations have been sent to train. Certainly our system, with our central bank and the Inspector General of Banks, has worked remarkably well in spite of all of the above. We have had difficulty, and serious difficulty, of something in the order of 1% of our financial system. That is it. It does not mean that some knees are not bleeding from that, or that there are not bruises and that those bruises are real, but it certainly is not a terminal disease.

We have now before our country and the world a debate that I believe is out of proportion to the problem. Now, that does not mean we cannot improve, that we cannot modernize the way our system works. That, to be sure, we could do. But as long as we continue to question ourselves as loudly and as publicly as we are, we are causing not only our own constituency to be, I believe, inordinately concerned about the health of a fundamentally strong and great country, but the rest of the world's financial community. I mean, I do not believe the Canadian dollar is falling because of a few rancid cans of tuna fish. That is a concern to the rest of the world and I believe to the members of this committee and a number of us.

**Miss Nicholson:** I gather, then, they do not see any great need for regulatory reform. You say some modernization improvement, but you would be concerned about a great big bureaucracy going into place.

**Mr. Kaiser:** Yes. I do not see the advantage of having regulators or scrutineers, for example, in both CDIC and the Inspector General of Bank's office. Now, let us say we wanted to follow the American system, where we all were audited, etc., that clearly does not work there either. We all know about their financial failures. It does not seem to me that is the

## [Translation]

**M. Kaiser:** La question, du moins dans notre coin, est assez fondamentale. Personne ne sait au juste quelles sont maintenant les règles du jeu. En d'autres termes, sommes-nous assurés pour 60,000\$ ou pour tout notre argent? Va-t-il y avoir un nouveau montant? Et si oui, combien? Comment cela fonctionnera-t-il? Ce sont là je crois, des préoccupations très fondamentales.

**Mme Nicholson:** En ce qui concerne l'assurance?

**M. Kaiser:** Oui, exactement. Je ne crois pas que les Canadiens de l'Ouest s'intéressent au Livre vert. Mais à tort ou à raison, ils s'inquiètent très certainement de ce qu'ils perçoivent comme une augmentation du contrôle financier exercé par l'Est du Canada sur leur vie.

**Mme Nicholson:** Donc si nous voulions essayer d'apaiser cette crainte, il nous faudrait faire quelque chose au sujet de l'assurance-dépôts et clarifier la réglementation?

**M. Kaiser:** Oui. Je crois que cela irait. Ce serait le résultat si vous faites quelque chose au sujet de la réglementation.

Notre banque centrale a toujours été, du moins pendant toute ma carrière, lorsque j'étais de l'autre côté de la table, l'une des banques centrales les plus respectées au monde. C'est ici que l'on envoie les jeunes financiers intelligents des autres nations pour qu'ils acquièrent une formation. Notre système, fondé sur une banque centrale et l'inspecteur général des banques, a fonctionné remarquablement bien malgré toutes les histoires récentes. Nous avons connu des difficultés, et des difficultés graves, que l'on peut chiffrer à 1 p. 100 de nos activités. C'est tout. Cela ne signifie pas qu'il n'y a pas eu de difficultés, qu'il n'y a pas eu de coups et parfois des coups très réels, mais le malade ne va pas mourir.

A l'heure actuelle, nous nous lançons devant le pays et le monde entier dans un débat absolument disproportionné avec le problème. Cela ne signifie pas que nous ne puissions pas améliorer le système, que nous ne puissions pas moderniser son fonctionnement. Il est certain que nous le pouvons. Toutefois aussi longtemps que nous continuerons à nous interroger aussi fortement et aussi publiquement que nous le faisons, nous encourageons non seulement notre propre clientèle à s'inquiéter inconsidérément de la santé d'un pays essentiellement fort et grand, mais aussi le reste des milieux financiers mondiaux. Je ne crois pas d'ailleurs que le dollar canadien soit en baisse à cause de quelques boîtes de thon rance. Voilà l'inquiétude que le reste du monde, les membres du Comité et nombre d'entre nous partagent.

**Mme Nicholson:** J'en conclus qu'ils ne voient pas la nécessité manifeste d'une réforme de la réglementation. Vous avez parlé de moderniser, mais vous vous inquiéteriez de voir la mise en place d'une grande bureaucratie.

**M. Kaiser:** Oui. Je ne vois aucun avantage à ce qu'il y ait des responsables de la réglementation ou des surveillants, par exemple, à la SADC ou au bureau de l'inspecteur général des banques. Supposons que nous voulions adopter le régime américain; nous ferions alors tous l'objet de vérification, etc. Cela ne fonctionne pas chez eux non plus. Nous connaissons



[Texte]

answer. So if we are going to leave it with the Inspector General of Banks, can we strengthen his staff? Yes. Should we strengthen his staff? Yes. That is a positive thing, as relates to all financial institutions and all Canadians, because we need to re-establish some confidence, not necessarily because all Canadian financial institutions are in trouble or doing crazy things. I do not believe either of those things.

If it is determined by government that responsibility should not rest with the office of the Inspector General of Banks but should be in CDIC, for example, that is fine. I do not see the need to have two, though; that does seem to me to be a bit much.

**Miss Nicholson:** Thank you.

**Le président suppléant (M. Toupin):** Merci. Monsieur Thibault, la parole est à vous.

• 1730

**Mr. Thibault:** Thank you, Mr. Chairman. Mr. Kaiser, following up on your earlier comments, I would like to ask you what the additional services are that you would like to provide that you cannot provide today.

**Mr. Kaiser:** I am not going to give you a good answer to your question. The reason for that is because we are still in the process of delivering the services we are supposed to be delivering in a more efficacious manner. But a generic answer to your question is that any range of services, be it life insurance, be it brokerage services, etc. where we serve a community of 4,000 people and it is not economic for other institutions to have branches or offices there, where it is reasonable that we can provide that service, etc. or have someone trained by another firm, that is what we would like to do.

**Mr. Thibault:** Would you support some kind of networking arrangement such as is proposed in the green paper?

**Mr. Kaiser:** Yes. I mean, to us that is not foolishness at all.

**Mr. Thibault:** I would also like to have your views on the financial holding company concept and the Schedule C banks that are proposed in the green paper.

**Mr. Kaiser:** I wish I could do this in three sentences, for your benefit, but I cannot. It is a good question and it is a complicated one.

I believe, and our bank believes it is important for this country that there be a redistribution of capital and that there be new capital formations, that if we are to remain a viable, competitive force in the world marketplace, new and better ideas from non-traditional sources will come forth if capital is there and available to support them. We refer to it, you know, when we talk about the concentration of power, just in the general sense in the nation, and I add that our institution shares the concern about that. It is one of the major differences that distinguishes our country from the United States. In the United States there is always another capital group where a corporation or an individual can go to get his or her idea

[Traduction]

tous leur faillite financière. À mon avis, ce n'est pas la réponse. Si l'on continue à s'en remettre à l'inspecteur général des banques, pouvons-nous augmenter son personnel? Oui. Devons-nous le faire? Oui. Cela aurait un effet positif sur toutes les institutions financières et tous les Canadiens, puisqu'il nous faut favoriser un regain de confiance, et ce pas nécessairement parce que toutes les institutions financières canadiennes sont en difficulté ou font des folies. Je ne crois pas que ce soit le cas du tout.

Si le gouvernement décide de confier la responsabilité non pas au bureau de l'inspecteur général des banques, mais à la SADC par exemple, c'est parfait. Je ne vois pas qu'il soit nécessaire d'avoir deux organismes cependant; cela me semble un peu excessif.

**Mme Nicholson:** Merci.

**The Acting Chairman (Mr. Toupin):** Thank you. Mr. Thibault, the floor is yours.

**M. Thibault:** Merci, monsieur le président. Monsieur Kaiser, à la suite de ce que vous avez dit, j'aimerais vous demander quels services supplémentaires vous aimeriez offrir, que vous ne pouvez offrir maintenant.

**M. Kaiser:** Je ne vais pas bien répondre à votre question. Je ne peux pas vous répondre parce que nous sommes toujours en train d'améliorer les services que nous sommes censés offrir. Toutefois d'une façon générale, nous aimerions pouvoir offrir toute une gamme de services, que ce soit l'assurance-vie ou des services de courtage, dans les localités de 4,000 personnes que nous desservons et où il n'est pas rentable pour d'autres institutions d'y avoir des succursales ou des bureaux, si nous pouvons fournir ces services de façon raisonnable, ou obtenir la formation voulue d'une autre maison.

**M. Thibault:** Êtes-vous en faveur de l'établissement de réseaux, comme le propose le Livre vert?

**M. Kaiser:** Oui. Pour nous, ce n'est pas du tout stupide.

**M. Thibault:** J'aimerais également savoir ce que vous pensez de l'idée de sociétés financières de portefeuille et de banques de l'annexe C, qu'on propose dans le Livre vert.

**M. Kaiser:** J'aimerais pouvoir vous répondre en trois mots, mais c'est impossible. C'est une bonne question, mais elle est complexe.

Je crois que notre banque estime important pour notre pays que le capital soit redistribué et que de nouveaux capitaux soient constitués, car si nous voulons demeurer une force viable et concurrentielle sur les marchés mondiaux, il faut que le capital soit là afin d'appuyer les idées neuves et meilleures de sources non traditionnelles. Nous y faisons référence, savez-vous, lorsque nous parlons de la concentration du pouvoir, en termes généraux, au pays, et j'ajouterai que notre institution partage cette inquiétude. C'est l'une des principales différences qui nous distingue des États-Unis. Aux États-Unis, il y a toujours un autre groupe où une société ou un particulier peut aller pour faire financer ses idées. Le marché est limité au

[Text]

financed. That market is limited in this country not by dollars but by numbers of independent institutions that have the opportunity to do that. Therefore it is a very delicate job on the part of government if we are going to create an environment that will be more competitive and at the same time try to provide the checks against ways around that more open marketplace, which can cause the agglomeration of more power—which is not the intent—to occur.

So I do not pretend it is not a difficult job that is before government in this matter, but I do believe it is a tremendously important one to be successful in accomplishing for the benefit not so much of this generation but of the second and third generations to follow that new legislation.

In the 15 years I have lived in this country the concentration of power has been staggering—just in that 15 years, and it was relatively concentrated before. I suppose I am presumed, by name, to be a member of that club. I just do not happen to believe that is the best way for my children and my grandchildren to live in a free and open parliamentary democracy. The best way to ensure that is to have ownership at all levels of Canadian society. And in order to do that, the core of doing that is the financial system which exists within the country.

**Mr. Thibault:** Thank you.

**The Acting Chairman (Mr. Toupin):** Thank you. Mr. Carter.

• 1735

**Mr. Brian Carter (Committee Consultant):** Thank you. Mr. Kaiser, in the green paper there is a lot said about corporate governance, and we have heard a number of our witnesses over the past few weeks talk about self-regulation as opposed to the kinds of standards set out in the green paper. Could you help out the committee by your perspective on what might be appropriate standards of care on how one can go about self-regulating to ensure the prudential financial behaviour and service of with integrity to consumers?

**Mr. Kaiser:** Give me one moment. Let me see if George Hare can help me answer that concisely. Are you talking about the internal governance?

**Mr. Carter:** That is correct.

**Mr. Kaiser:** Right. We have today, for example, within the banking system an internal governance that is clear in what it intends to do. In other words, both under the Bank Act and within the CBA there is a code of conduct with regard to that issue, which if followed will meet not only the letter but the intent of the law. There is no question about that. It is clear what the intent is. If you are asking if I think it is followed in all instances, if that is a question—probably not. Can we improve upon it? Yes, I am sure that is so. But I have not lived with it long enough yet to give you a good answer as to what clauses should be changed.

**Mr. Carter:** Just as a supplementary, specifically relating to the green paper and the technical paper, there is some discussion about limiting boards of directors to 25, for

[Translation]

Canada, non seulement en termes monétaires, mais à cause du nombre d'institutions indépendantes qui sont en mesure de le faire. Par conséquent, le gouvernement aura une tâche très délicate s'il souhaite créer un milieu qui favorise une plus grande concurrence tout en essayant d'empêcher les abus dans ce marché plus ouvert, où il sera plus facile d'accumuler du pouvoir—ce qui n'est pas l'intention.

Je ne prétends pas que le gouvernement ait la tâche facile dans cette affaire, mais je crois qu'il est extrêmement important d'y parvenir non seulement pour la génération actuelle mais pour les deuxième et troisième générations qui suivront cette nouvelle loi.

Depuis 15 ans que j'habite ce pays, la concentration du pouvoir est renversante. En 15 ans seulement, alors qu'auparavant le pouvoir était déjà assez concentré. Je suppose que par mon nom on présume que je fais partie de ce club. Or à mon sens, ce n'est pas la meilleure façon de permettre à mes enfants et à mes petits enfants de vivre dans une démocratie parlementaire libre et ouverte. La meilleure façon, c'est de s'assurer que la propriété est répartie parmi tous les niveaux de la société canadienne. Or, pour y parvenir, l'élément clef, c'est le système financier qui existe au pays.

**M. Thibault:** Merci.

**Le président suppléant (M. Toupin):** Merci. Monsieur Carter.

**M. Brian Carter (conseiller du Comité):** Merci. Monsieur Kayser, dans le Livre vert, on parle beaucoup de la régie des sociétés. Nous avons entendu plusieurs de nos témoins au cours des dernières semaines parler de s'autoréglementer plutôt que de se plier aux normes énoncées dans le Livre vert. Pouvez-vous nous dire quelles seraient à votre avis les normes appropriées qui permettraient de s'autoréglementer tout en garantissant un comportement financier prudent et des services offerts avec intégrité aux consommateurs?

**Mr. Kaiser:** Donnez-moi un instant. Laissez-moi voir si George Hare peut m'aider à répondre de façon concise. Vous parlez de régie interne?

**M. Carter:** Oui.

**M. Kaiser:** Parfait. Nous avons aujourd'hui par exemple, dans le système bancaire, une régie interne claire pour ce qui concerne l'objectif. En d'autres termes, la Loi sur les banques et la ACB prévoient un code de conduite à cet égard, qui, si on le suit, assure le respect non seulement de la lettre mais aussi de l'intention de la loi. Cela ne fait aucun doute. L'intention est claire. Si vous me demandez si on la respecte dans tous les cas, si c'est là votre question, probablement pas. Pouvons-nous améliorer la situation? Oui, c'est possible, j'en suis persuadé. Toutefois je ne le connais depuis assez longtemps pour vous dire exactement quels articles devraient être modifiés.

**M. Carter:** Une question supplémentaire. En ce qui concerne plus précisément le Livre vert et le supplément technique, il y est question d'y limiter les conseils d'administration à 25, et je



[Texte]

example, and I do happen to know that the Bank of British Columbia's board is much smaller than other bank boards.

**Mr. Kaiser:** We are a smaller bank.

**Mr. Carter:** That is correct. Second, I understand the green paper looks at interlocking directorships, and is very concerned about those directorships with non-financial corporations in particular. Also, there is a desire in the green paper and the technical paper to broaden the outside directorships as opposed to the internal directorships—i.e., bank management. Would you care to comment on those considerations?

**Mr. Kaiser:** Yes. I believe the role of a director of any institution is to be involved in and responsible for, with management, the basic policy objectives of the institution that board represents. The managers should manage, and the board of directors should be involved in and work with the policy issues. Now, that will only work if indeed the management brings those policy issues before a given board of directors. The fiduciary responsibility of being an outside director and the liabilities that involves—both in this nation, for example, and in the United States—are enormous, as we know. We live in a litigious society. Having served on a number of boards as an outside director and also from dealing with them as a manager, I can say that the only way an outside director can possibly know about what is going on in the institution to an extent that is meaningful and constructive is if the management puts those issues before the board in a way that is meaningful and constructive so that the board can truly deal with them. It is very hard for me to conceive of a way in which government can effectively legislate that to occur. That is a very hard thing to cause to occur, meaning that if management does not want the board to know what is going on it is very hard for the board to find out. But they do; they can find out easily what is going on, what the issues are, what the problems are within the given institution.

• 1740

**Mr. Carter:** Unfortunately, some would say that line of argument would lead us to a greater scrutiny on a more regular basis by the regulator. How would you square off more regulation and more frequent regulation against the statement you have made?

**Mr. Kaiser:** I am not sure it means regulation. If it means we are unafraid to open our books to representatives of government or outside auditors... I mean, what can possibly be the issue there, so that they can understand what it is our books say? That becomes exacerbated, because I have found the accounting rules, for example, in banking are enormously complex in the way we handle it. It has taken me—and I am not unfamiliar with income statements and balance sheets—a

[Traduction]

sais notamment que le conseil de la Banque de la Colombie-Britannique est beaucoup plus restreint que celui des autres banques.

**M. Kaiser:** Nous sommes une petite banque.

**M. Carter:** C'est juste. Deuxièmement, dans le Livre vert, il est question du cumul de sièges d'administrateurs, dont on s'inquiète grandement, tout particulièrement lorsqu'il y a cumul entre des institutions d'une nature autre que financière. On souhaite également, dans le Livre vert et dans le supplément technique, d'augmenter le nombre d'administrateurs de l'extérieur par opposition aux administrateurs internes—c'est-à-dire, la direction de la banque. Voulez-vous nous dire ce que vous en pensez?

**M. Kaiser:** Oui. Je crois que, quelle que soit l'institution, le rôle d'un administrateur est d'assurer de concert avec la gestion, la poursuite des objectifs fondamentaux de l'institution représentée par le conseil d'administration; telle est sa responsabilité. Il revient aux gestionnaires de gérer, alors que les administrateurs doivent se pencher sur les questions de politique. Evidemment cela ne fonctionne que si la gestion soumet ces questions de politique à son conseil d'administration. La responsabilité fiduciaire d'un administrateur externe et les responsabilités qui s'y rattachent—ici par exemple et aux États-Unis—sont énormes, comme nous le savons. Nous vivons dans une société qui aime les litiges. D'après mon expérience au sein de plusieurs conseils d'administration et comme administrateur extérieur, et aussi parce que j'ai fait affaires avec des conseils lorsque j'étais gestionnaire, je peux affirmer qu'un administrateur extérieur ne peut savoir ce qui se passe dans une institution de façon à pouvoir la comprendre et à faire des recommandations, que si la direction présente ces questions au conseil et lui permet ainsi de vraiment se pencher sur les questions parce qu'elles lui ont été présentées de façon claire et constructive. Or j'ai bien du mal à trouver une façon qui permette au gouvernement de légiférer dans ce domaine. C'est très difficile à réaliser, car si la direction ne veut pas que le conseil sache ce qui se passe, il est très difficile pour le conseil de l'apprendre. Mais c'est possible; les administrateurs peuvent facilement savoir ce qui se passe, quelles sont les questions, quels sont les problèmes au sein d'une institution donnée.

**M. Carter:** Malheureusement, d'aucuns diraient que ce schéma de pensée déboucherait sur un contrôle plus serré et plus régulier. Comment une augmentation des contrôles et de la fréquence de ceux-ci cadrerait-elle avec la déclaration que vous avez faite?

**M. Kaiser:** Je ne suis pas convaincu que cela suppose ou signifie qu'il y aura une réglementation accrue. Si cela veut dire que nous ne craignons pas de montrer nos livres à des représentants du gouvernement ou à des vérificateurs extérieurs. Je ne vois pas où est le problème, étant donné qu'il leur faut comprendre ce que disent nos livres. Le problème est d'ailleurs aggravé du fait que les règles en matière de comptabilité dans le domaine bancaire sont si complexes. Je m'y connais assez bien dans le domaine des états des revenus et



*[Text]*

long time to thoroughly understand what bank statements mean.

That is a long way of saying that if it were, for example, our bank's intent—which it is not—to mislead our auditors or a government inspector or our shareholders, there is a fair amount of latitude in there to be able to do that. That is also true in every other industry. Ultimately I think you have to have individuals from the outside, like your outside auditors, who are familiar with your marketplace and your industry, which puts them in the best possible position to be knowledgeable about whether what you are purporting to be the facts are reasonable or not.

**Mr. Carter:** I suppose—and this is my last question—what you are suggesting is it all boils down to quality of management. If that be the case, there is a good argument for strict screening, as you have in the Bank Act, and looking at that applied to other financial institutions in the country—trust, insurance, and what have you. Who comes into the game is very important in the overall outcome of the exercise.

**Mr. Kaiser:** I would only argue that this is true in every industry. There is nothing unique about finance in that.

**Mr. Carter:** Except that finance is regulated, to some extent, more than most other industries.

**Mr. Kaiser:** That is true, but with the best intent in the world you cannot regulate competency. I do not know how to do that; I wish I did.

**Mr. Carter:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Acting Chairman (Mr. Toupin):** Thank you. Gentlemen, we would like to thank you for coming and also for your interesting participation. Thank you very much.

La séance est levée.

*[Translation]*

dépenses et des bilans, il m'a fallu longtemps pour vraiment comprendre les relevés bancaires.

Voilà une façon plutôt compliquée de dire que si notre banque avait, par exemple, l'intention—ce n'est pas le cas, bien sûr—de leurrer ou de tromper nos vérificateurs, un inspecteur du gouvernement ou nos actionnaires, il y aurait une marge de manoeuvre suffisante. Mais cela est également vrai pour toutes les autres industries. En dernière analyse, je pense qu'il faut recourir à des gens de l'extérieur, par exemple des vérificateurs, qui connaissent votre marché et votre industrie, ce qui leur permet de savoir si les faits que vous avancez comme tels sont raisonnables ou non.

**M. Carter:** Je suppose—et ce sera ma dernière question—que ce que vous entendez par là, c'est qu'au bout du compte, il n'est vraiment question que de la qualité de l'administration. Si c'est le cas, un tri très serré serait une bonne chose, et c'est d'ailleurs ce que propose la Loi sur les banques, et il faudrait alors voir comment cela s'appliquerait aux autres institutions financières du pays, notamment les sociétés de fiducie, les compagnies d'assurance, etc. Le résultat de tout cela sera largement fonction des joueurs.

**M. Kaiser:** Tout ce que je répondrai à cela, c'est que votre remarque vaudrait pour toutes les industries. Cet état de choses n'est pas particulier au domaine financier.

**M. Carter:** Sauf que le secteur financier est dans une certaine mesure plus réglementé que la plupart des autres industries.

**M. Kaiser:** Cela est vrai, mais il n'en demeure pas moins que même avec toute la volonté du monde, vous ne pouvez pas réglementer la compétence. Je ne sais comment cela se pourrait se faire, et c'est bien dommage.

**M. Carter:** Merci, monsieur le président.

**Le président suppléant (M. Toupin):** Merci, messieurs, d'être venus. Votre participation à nos travaux a été des plus intéressante. Merci beaucoup.

This meeting stands adjourned.

APPENDIX "FNCE-86"

***Trilon  
Financial  
Corporation***

---

SUBMISSION

to

THE HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE ON

FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS ON

THE REGULATION OF FINANCIAL INSTITUTIONS:

PROPOSALS FOR DISCUSSION

from

TRILON FINANCIAL CORPORATION

---

IndexPageIntroductionTrilon Financial Corporation

- Trilon was formed to meet consumer needs
- Members of the Trilon group of companies

Business Values

- Trilon's mission and the principles guiding its operation

Competition

- Trilon endorses principles fostering competition
- Legislation needs modernization and powers of trust and insurance industries need to be expanded
- Co-ordination and harmonization of legislation is welcomed

Ownership

- No ownership restrictions for domestic ownership of financial institutions
- Regulatory approvals for ownership and appointment of directors

Networking

- Removal of networking impediments welcomed and agreement with tied-selling prohibition

Solvency

- Public policy concerns on self-dealing are understandable but care needed not to hamper normal business



Page

- Strict selection criteria for those owning, directing, and managing financial institutions
- Further legislative safeguards, including standards for directors, independent directors, special board committees, corporate codes of conduct
- Royal Trustco and Lonvest safeguards

Conflicts of Interest

- Reasonable framework for control is the Chinese Wall concept
- Board of Directors role in auditing management of CEO and Chinese Wall
- Corporate disclosure relating to resolution of conflicts

Self-Dealing

- Trilon recognizes need to control self-dealing but urges care not to impose undue restrictions
- Royal Trustco example of controlling self-dealing

Concentration

- The Trilon group, a world class family of diversified companies in partnership with the public

Conclusion

- Public policy goals can be fostered through growth in the non-bank financial institutions

Trilon Submission to the House of Commons Standing Committee  
on Finance, Trade and Economic Affairs Commenting on  
The Regulation of Financial Institutions:  
Proposals for Discussion

Introduction

Trilon Financial Corporation welcomes the opportunity to present its views on "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion," and the "Technical Supplement," which have been brought before the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs.

These current deliberations are taking place in an environment which finds the financial services sector facing the likelihood of important change which many believe is overdue. The public policy review is, therefore, both timely in its constitution and important in its purpose.

Trilon's general reaction to the discussion paper proposals is favourable and we support the intent to increase and stimulate financial sector competition, provide consumers with a wider opportunity for selection of services, and, significantly, to maintain public confidence in our national financial system and to ensure consumers have access to products and services on a cost-efficient basis.

Trilon fully recognizes there are considerable difficulties that must be addressed if an equitable financial system is to be structured in which all Canadians can have confidence and in which responsible and innovative members of the financial sector can prosper, without undue regulatory inhibition, and in which consumers will be the principal beneficiaries.

In the course of its own development, Trilon has had to address many of the questions currently before the Government and the Committee. We have gained a certain measure of public, investor and consumer acceptance, which has been based not only on performance, but also on the ability to gather and to retain public confidence. We hope that by sharing our experience and views we will be able to assist the Committee in its deliberations.

#### Trilon Financial Corporation

The transformation which is at present encompassing the Canadian financial sector is consumer driven and influenced by the broad application of computer technology, legislative and regulatory modernization, social and demographic change and, notably, an increasingly sophisticated consumer population, both on a corporate and personal level. In addition to the axioms of stability and security for



their savings and investments, consumers are also demanding wider choices of services to meet their specific needs. They are demanding increased and more skillful service, higher real returns for their invested assets and protection against inflation for their savings.

Trilon was formed in 1982 in response to consumer needs, to bring together a group of companies which has the professionalism, size and resources to satisfy the requirements of the public efficiently and to compete more effectively in the financial services sector both domestically and internationally. We believe the consumer is the primary and ultimate beneficiary.

Since its formation, Trilon Financial Corporation has acquired major investments in the life insurance, property and casualty insurance, trust and financial services and real estate brokerage businesses. Trilon currently owns 65% of Lonvest Corporation, our publicly traded insurance segment vehicle which currently holds a 98% interest in London Life Insurance Company, Canada's leading provider of individual life insurance. In addition, Lonvest has an option to acquire Trilon's 100% equity interest in Wellington Insurance Company, a general insurer whose predecessors have conducted operations in Canada since 1840 (Wellington was recently repatriated through an acquisition from the United States parent that acquired it some twenty

years ago). As well, Trilon has 50% of the outstanding common equity of Royal Trustco Limited, one of Canada's leading financial services and trust companies. Royal Trustco in turn owns 50% of the common equity of Royal LePage Limited, Canada's largest real estate brokerage company. Trilon's other financial activities include money market operations, foreign exchange trading, commercial paper funding and through our 51% equity interest in CVL Inc., vehicle leasing and fleet management services.

#### Business Values

Trilon's publicly stated mission is to become Canada's leading diversified financial services corporation comprising inter-related operating units that have a significant position in selected markets in North America. It is Trilon's objective to provide through its group companies, a unique blend of high-quality financial services on a cost-efficient basis to Canadians in all walks of life. In achieving these objectives, Trilon will adhere to a number of principles, these being:

(a) We will limit our long-term investments to the financial services sector.

(b) We believe in being partners with the public, and notwithstanding investment logic to the contrary will limit our ownership positions over time to approximately the 50% level, as has already been done with Royal Trustco, Royal LePage and Lonvest. This commitment is made for three reasons:

- It provides all Canadians with an opportunity to invest in the country's major corporations or economic entities.
- It attracts capable management who can hold a direct interest in their own operations and have autonomy in their company's day-to-day operations.
- It provides an independent measure of value and performance.

(c) In our relationship with companies in our group, we act only at the board level and through the Chief Executive Officer and limit our participation to the areas of strategic planning, management evaluation, succession and remuneration, board and shareholder information and policies affecting shareholders.

(d) We reward senior management through significant share ownership which allows them to identify with all shareholders and exposes them, like all shareholders to risk on their investment positions.

(e) We encourage managements to maintain a stable dividend policy throughout varying economic times. In order to do this, we adopt a risk averse stance and are prepared



to give up substantial upside potential in our activities in exchange for downside protection on investments.

(f) We take steps to ensure that public shareholders have the appropriate mechanisms to express their views with techniques such as cumulative voting for directors and special board committees where we play a junior or no role at all.

Trilon Financial Corporation's family of companies appears in a chart under Appendix A.

### Competition

Trilon endorses the fundamental principle stated in the discussion papers which seeks to foster competition between institutions in the financial services sector responding to the market demand of consumers for wider choices of financial services on both a personal and commercial level.

The discussion papers indicate that it is a matter of current recommended public policy to retain the traditional "four pillar" segmentation in the structuring of a framework for legislation and regulation of the financial services sector. Trilon supports this approach but believes

there is a clear need for expansion of the powers granted to non-bank financial institutions.

The banking industry has been accorded definite competitive advantages as a result of the regular and periodic modernization and modification of the Bank Act and its rules and regulations. While undoubtedly benefitting the consumer in the areas of consumer loans, residential mortgages and innovative deposit programs, it has provided a framework giving banks broad powers to carry on any business activity unless specifically restricted from doing so and thereby strengthened the competitive position of the chartered banks.

The trust industry, in comparison, witnessed the last major revision to its governing legislation in 1912 and must endeavour to compete today, under all the modern demands, with legislation that allows business only to be conducted in a limited number of functions specifically authorized. The insurance industry finds itself in much the same disadvantaged position since its legislative authority was last subjected to substantive review in 1932. This outdated legislation has hampered the trust and insurance industries' ability to respond to the dynamic changes which have occurred in the business environment, especially in the last 20 years.

Given the above, the rapid change in technology and the fact that Canada's financial markets are under constant surveillance by large institutions from abroad, seeking and finding entry opportunities, there is a clear need for the non-bank financial sector to be granted more flexibility and expanded powers to better compete and innovate for the ultimate benefit of consumers.

The discussion papers refer to the creation of Schedule C banks. Trilon regards this proposal as an innovative concept which certainly merits careful and serious consideration. We do not believe, however, that it should be regarded as a substitute for the expansion, on an appropriate basis, of the commercial lending powers of the trust and insurance companies.

Trilon also agrees with two particular goals brought forward in the discussion paper. Firstly, we would welcome the co-ordination of all financial legislation into a regular and periodic review for the purpose of revision and modernization. This would achieve the public policy goal of creating an equitable framework for regular legislative review of each of the four pillar groups and would allow the segments of the financial industry to compete equitably among themselves and against each other, in the interests of providing the consumer the greatest benefit of fair and broad services. Correlatively, we would welcome



any effort that would harmonize legislation at the provincial and federal levels and would encourage the federal government in their efforts to avoid balkanization of the Canadian financial industry.

Finally and perhaps, most importantly, we believe that the regulatory review process should occur in an evolutionary manner that is not disruptive to institutions or markets so that investor and depositor confidence may be maintained.

### Ownership

Major shareholders are a long-standing reality in the trust and insurance industries today. This component of the financial community has served the consuming public, the economic aspirations of our nation and their industries with admirable performance and integrity in the vast majority of cases.

Trilon believes, therefore, that no restrictions should be placed on the domestic ownership of financial services institutions.

Our principle reasons for advocating this posture include:

- Imposition of ownership limitations in the trust and insurance sectors today will materially negatively impact the property rights of all shareholders.
- Responsible major shareholders are a vital part of the trust and insurance industry today not only because they provide an overwhelming and irreplaceable part of the industry's risk capital but because their presence results in greater accountability of management to the benefit of other shareholders and also customers and the community at large.
- Removal of responsible major investors will severely impair the ability of the trust and insurance industries from becoming a more viable competitive alternative to the banks in the Canadian financial industry.
- Proposals for the imposition of ownership limitations fail to recognize the fundamental fact that the interests of owners of any business and of the business itself are not in conflict, rather the interests of both are to maintain the good reputation and management of the business so that it may achieve continuing growth and profitability by providing high quality products and services on a cost efficient basis to its customers.

Trilon would support a legislative system under which prior regulatory approval would be necessary before exceeding certain ownership levels. In this connection, Trilon advocates a two-stage process where regulatory approval would be required prior to exceeding a 25% voting or equity position, and again before a 50% voting or equity position is exceeded with approval to be withheld at either level if the applicant does not meet specified standards of responsibility, reputation and substance. Additionally, we advocate that established companies maintain a minimum 25%

public float combined with such things as cumulative voting and other measures promoting public shareholder democracy.

Furthermore we would support a requirement for prior regulatory approval of all directors of financial services sector companies, with approval to be withheld if any director does not meet specified standards of responsibility, reputation and substance.

And, finally, if the ownership issue encompasses the question of control of a financial institution, we believe that recognition must also be given to control by management as well as by a major shareholder. That is, effective control is often actually reposed with top management in widely held corporations, and, at the moment, there are few effective safeguarding mechanisms available to shareholders of such institutions.

### Networking

Trilon welcomes the government's proposal to remove existing legislative impediments to the networking of financial services but agrees fully with the prohibition on tied selling and we look forward to participating in the development of the ground rules for this activity.



Solvency

There can be no doubt that the issue of solvency of financial institutions will be one of the most significant and, yet, one of the most perplexing that members of the Committee will have to confront. Trilon recognizes and understands fully the public and government disquiet which properly revolves around resolution of this question. Public, investor and depositor confidence in the integrity of our financial industry and individual institutions is and must continue to be a fundamental and major cornerstone of public policy.

We recognize, as well, that the focus of public attention has centred on the occasionally controversial failure of financial institutions whose solvency was jeopardized by related party or "self-dealing" lending transactions. In the past, governments have effectively maintained public, investor and depositor confidence in financial institutions by creating a system of legislation and regulation that stipulates minimum standards for the conduct of business and imposes legal penalties for failure to comply. Unfortunately the system has not succeeded in preventing institutions from getting into financial difficulties and as a consequence it has been necessary to introduce an insurance program in order to maintain public confidence. When viewed in tandem, Canadians have looked on

these two re-assurances as important factors supporting their confidence levels in the financial sector, and these assurances have contributed to the efficient functioning of financial markets. Experience has shown, however, that neither is a substitute for a careful selection process for those permitted entry.

There is a legitimate concern that the financial community will suffer if the transgressions of the few rebound on the industry through prohibitive measures, such as the proposed ban on all related party transactions regardless of merit, as referred to in the Technical Supplement, which will impede or hamper the normal course of proper and beneficial business transactions.

Trilon ascribes to the maxim that ownership of a financial institution conducting financial intermediary operations places a major public trust on the owners, directors and management of that company. In addition, Trilon regards the issuance of a licence to operate a financial institution as a privilege whose bestowal embodies public trust, confidence and integrity. Therefore, standards of responsibility, reputation and substance are mandatory for the public to accept and to have confidence in those who own or control a financial institution.

Trilon recommends that legislators confront the issue by imposing strict selection criteria for those seeking to be granted the privilege of ownership status of a financial corporation, as well as those who seek to manage and direct its affairs. Legislation should embody difficult entry tests, such as responsibility, reputation and substance and an increased minimum capital requirement and regulators should be empowered with the authority to exercise tight control, coupled with tests reviewing standards and capital requirements, which would pertain to any subsequent transfer of ownership of a financial institution.

We also believe that all new financial institution entrants must be accepted by any industry organization providing solvency protection. In this regard, we believe that with the exception of the very small depositor, depositors should assume some portion of the solvency risk of the financial institutions with which they choose to deal and that member financial institutions should be suitably represented on any organization providing solvency protection to its members.

Because we view the gaining of public confidence for the integrity and solvency of a financial corporation to be of such great importance, Trilon recommends that legislation incorporate further stringent safeguards such as:



- Higher standards of responsibility and accountability for all directors with respect to the discharge of their duties and obligations. In this regard we agree in principle with the proposals set forth in the Technical Supplement respecting the role of directors other than the concept of corporate group responsibility which we believe to be quite unworkable.
- A minimum requirement that a financial institution's board of directors include independent directors in its complement. A director's independence would be determined via a rigorous test and the constitution of the board would be monitored at regular intervals by regulators who would mandate the authority to require compliance. Trilon also recommends the principle of cumulative voting for the election of directors to ensure proportionate shareholder representation on the boards of companies.
- The requirement that board committees include those whose sole responsibility would be to establish criteria dealing with loan and investment transactions, auditing all related party dealings with the authority to rescind any transactions which transgress the guidelines. Regulators should have the authority of monitoring the minutes of such board committees to assure compliance with the guidelines.
- The requirement that boards of directors establish, approve and monitor a corporate code of business conduct and ethics which would pertain to the business ethics within the company, including related party transactions and resolving all potential or possible conflicts of interest situations relating to employees, directors or major shareholders. Directors would be assured annually that officers of the company were conversant with the code and had complied with its stipulations.

Because we are so acutely aware of the importance of gaining and retaining public, investor and depositor confidence, the Trilon family of companies is well on the way to complying with these criteria.

In fact, both Royal Trustco and Lonvest have dealt with the issue of conflicts by creating a committee of the board known as the Business Conduct Review Committee. This Committee is comprised solely of independent directors and is charged with reviewing business conduct and ethics throughout the company and resolving any conflicts arising between the company and its various constituents. An enlarged description of the composition and operation of these specifically mandated board committees is included later in this submission and Trilon would be pleased to provide members of the Committee further expansion of this effective check and balance mechanism.

### Conflicts of Interest

It must be remembered that potential conflicts of interest are part of every day realities which must be dealt with by financial institutions and their officers. Officers of financial institutions are also ingrained with the concept of customer confidentiality until it becomes imbued in their every business action. They become aware of identifying potential conflicts and learn to refrain from allowing information to flow between areas where conflicts could exist. The frequency and variety of such instances are such, that, in a practical sense, we believe it would be impossible both to catalogue them all and to legislate an

absolute scheme that would remove conflicts from the course of daily business. Trilon believes it is possible to create a reasonable and appropriate corporate framework which ensures that people who control and operate financial institutions must meet and comply with certain standards with respect to occurrences of potential conflict of interest and must deal strongly with any abuses which may occur. In this regard, we agree that the "Chinese Wall" concept is a suitable form for dealing with possible conflicts within an institution.

One of the principal criticisms of the operation of a Chinese Wall is that the "low-end" of the wall ends in the Chief Executive Officer's office. The Chief Executive Officer has direct reporting from those parts of the business which are separated by the Chinese Wall. In our view, it is the role of the board of directors to police the operation of the Chinese Wall by focusing on the conduct of the Chief Executive Officer in the exercise of management duties and the handling of the conflicts presented by subordinate reporting relationships.

The board should additionally view its obligations vis-a-vis the Chinese Wall as those of auditing the management of the Chinese Wall by the Chief Executive Officer. Specifically the board should have the power and should be aware of their right to talk to other members of management



independently of the Chief Executive Officer in regard to the operation of the Chinese Wall. This is or should be standard procedure by audit committees and, similarly, should apply to investment committees. Aside from this particular function, the methods established to operate the Chinese Wall should be fully reported to the board and the review of these methods made part of the board's regular duties. As well, in certain cases where conflicts of interest may arise, the Chief Executive Officer should be aware of his obligation to withdraw from the decision making process with regard to any particular conflict of interest. Specifically, the Chief Executive Officer, in the case of major conflicts of interest, could withdraw from the decision making process and leave the resolution of the conflict to a decision of the whole board.

While we have strong reservations about the necessity for a Conflicts of Interest Office, we recognize the need to provide regulators with access to minutes of board meetings or committee meetings wherever a major or material conflict of interest was dealt with. As well, regulators should be given ready access to a corporations' auditors so that they may gain information as to the number and type of conflicts of interest situations and related party transactions that the auditors have identified in the course of carrying out their responsibilities. More

widespread disclosure has the potential for violating customer confidentiality.

### Self-Dealing

The Government has clearly stated in its discussion paper that "The challenge is to develop a regulatory approach that encourages, rather than inhibits, innovation and efficiency in our financial sector while at the same time protecting the public." And as part of its principles, the Government cites promotion of competition, innovation efficiency, coupled with the soundness of financial institutions and the stability of the financial system.

Trilon acknowledges its role to satisfy consumer requirements and demands by providing relevant, innovative and competitively priced services. It is also acknowledged that the role of government is to ensure the financial stability of the system and to protect depositors. Trilon recognizes the need for all financial service sector legislation to provide for an effective framework to deal with potential conflicts, including the control of self-dealing. It would be a concern, and surely an unfortunate inhibition if, at the same time, a new legislative and regulatory framework imposed undue restrictions on responsible members of the financial industry in the conduct of their business.

This delicate balance has been recognized before. In fact, "Proposals for Revision of the Loan and Trust Corporation Legislation and Administration in Ontario," of November, 1983, said, "This means that new laws and administration must, to the maximum extent practicable, not increase the burdens or restrictions on those in the industry who are conducting their business with prudence and are behaving in full recognition of their legal and fiduciary obligations."

The most important question insofar as self-dealing is concerned is the impact, if any, on the solvency of a financial institution. Legislators should strive to attain control of abuses without the impairment of the reasonable functioning of the financial system, or impairment of legitimate and useful business transactions, or constraining, particularly, the ability amongst related companies to network.

There exists today a system of comprehensive legislation and regulation which is sufficient to deal with concerns of conflicts of interest and self-dealing, but, which, if necessary, can be strengthened by additional provisions. Trilon would welcome changes to the framework that would require non-arm's-length transactions between any institution and any related person or combination of related persons to be specifically approved by an independent group



of directors of the institution and where the non-arm's-length transaction involved an amount in excess of 10% of the institution's assets to be approved by a majority vote of the institution's public shareholders. Trilon believes this could be an effective, additional mechanism for controlling self-dealing.

On its own behalf, the Trilon group of companies have undertaken a number of specific measures, encompassing the board of directors and every employee, which confront the issue of related party transactions.

The example of Royal Trustco, mentioned briefly earlier in this submission, might be cited here more fully to illustrate how that company has approached the issue.

The board of Royal Trustco has constituted an Investment Committee comprised of a majority of independent directors which reviews policy and investment decisions for both corporate and client funds. By its terms of reference, the Investment Committee is bound to refer related party transactions to another committee of the board - the Business Conduct Review Committee. This committee is composed entirely of directors who are independent of the company's major shareholders. The Committee has established loan and investment guidelines and has approved and is monitoring a corporate Code of Business Conduct. The code is specific in

this regard and stipulates that any "significant loan, investment, policy recommendation, issue, or business activity involving a material conflict of interest shall be referred to the Business Conduct Review Committee of the Board". The code is severe in its penalties for failure to comply with the provisions.

In addition, Lonvest Corporation has incorporated similar safeguards for itself and its subsidiaries.

#### Concentration

We acknowledge that to advocate no restrictions on domestic ownership of financial institutions raises the issue of concentration of economic power.

In this respect, it has long been Trilon's philosophy to diversify our resources by investing in carefully selected areas of the financial services sector, where we believe we have particular knowledge and expertise. These investments have been made in quality companies which, while leaders in their respective businesses, do not dominate any particular market.

It has also long been our plan, over time, to maintain and increase public ownership in the companies in

our group and to limit our investment positions to about the 50% level, despite investment logic to the contrary. This allows the public to participate in a meaningful way in the rewards of our major operating companies. A recent example illustrating this philosophy is the public share offering in Lonvest Corporation which placed approximately 35% of its outstanding share capital with more than 7,000 Canadian shareholders. Consistent with our philosophy this public shareholding will over time be increased to the 50% level.

It is our view that the presence of one or more significant shareholders in any public corporation is a decidedly positive factor, not only in ensuring that the ongoing growth and profitability of the corporation, but also in ensuring greater accountability for management for the benefit of all shareholders and the other constituents of that corporation. This view, combined with our approach of making senior management significant stakeholders in the companies they operate, we believe provides an effective balance between the public interest and the legitimate interests of majority shareholders.

Finally, we believe that in bringing together the Trilon family of companies we have created an additional world class financial group able to provide a unique blend of financial services and products to Canadians on a more



cost-efficient basis, but which will also be able to compete effectively in other markets in the world.

### Conclusion

Today, Canada faces the challenge of competition in financial markets that are rapidly integrating and becoming truly international. We, at Trilon, are vitally interested in the opportunities for growth and believe the road to growth and economic renewal will depend, to a large degree, upon the ability of Canada's financial markets to adapt to and to respond to change.

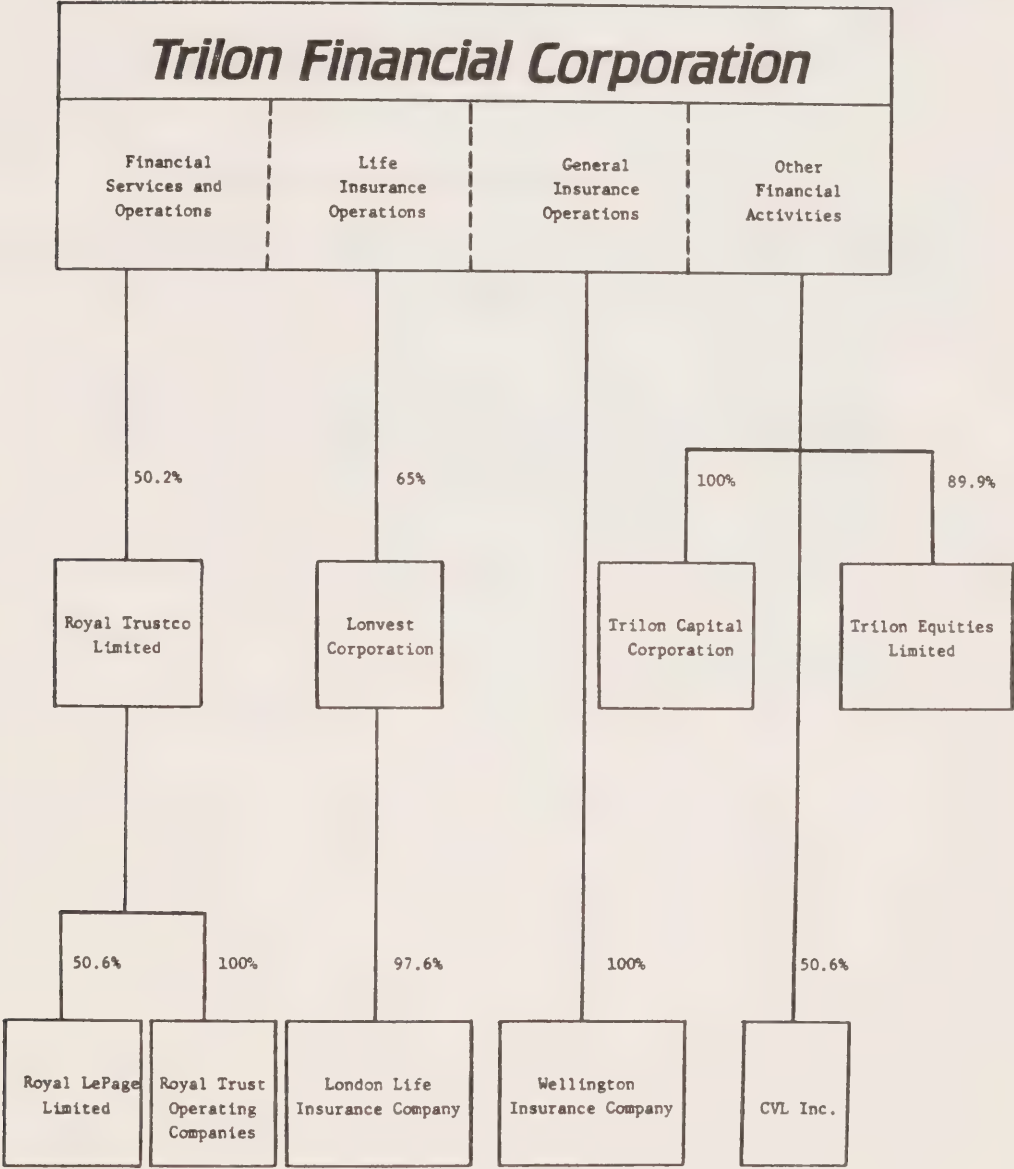
At the same time, we are aware that we have a responsibility to the consumer to provide innovative, efficient and effective financial services and products in an environment which seeks to enhance the ability of individuals and businesses to pursue competitive options. We recognize the responsibilities of accepting savings and investments from the public and are committed to operating a sound and stable group of financial institutions that guards against abuses of potential conflicts of interest and improper related party transactions.

We advocate strongly that the public policy goals of increased economic growth and competition can be fostered

by a framework and regulatory structure that allows for the growth of the non-bank financial sector and, at the same time, we hope we have offered viable answers to some of the questions this growth will raise.

August 15, 1985

Appendix A



As at August 15, 1985



APPENDIX "FNCE-87"

QUEBEC BOARD OF NOTARIES

BRIEF ON

THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS:  
PROPOSALS FOR DISCUSSION

Montreal, July 31, 1985

Montreal, July 31, 1985

The Quebec Board of Notaries is pleased to submit to you its comments on the Green Paper The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion.

The committee responsible for preparing this brief consisted of Gilles Demers, Denyse Fortin, Gérald Lacoste and Jacques Taschereau. Denyse Fortin, of the Board of Notaries research and information service, acted as secretary.

Ex officio members of the committee were Jean Lambert, President of the Quebec Board of Notaries and Julien S. Mackay, Director of the research and information service of the Quebec Board of Notaries.

## BRIEF ON THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS

### Introduction

#### I- Objective: Improved Protection of Savers and Borrowers

##### A. The Principle of Freedom of Choice

##### B. The Concentration of Regulatory Powers

#### II- Control Over Self-dealing and Conflicts of Interest

##### A. Self-dealing

###### 1. First Option: Self-dealing Permitted With Approval of Monitoring Agency

###### 2. Second Option: A General Ban on Self-dealing

##### B. Conflicts of Interest

###### 1. First Option: General Ban on Involvement in Conflicts of Interest

###### 2. Second Option: Regulation of Conflicts of Interest

###### 3. Third Option: Disclosure of Conflicts of Interest

###### 4. A Financial Conflicts of Interest Office

### Conclusion



## INTRODUCTION

The Quebec Board of Notaries examined with great interest the reforms recommended in the Green Paper on the regulation of Canadian financial institutions. Notaries are frequently called upon to advise their clients in financial matters because they are involved extensively in matters such as succession settlements, property and commercial transactions and as legal advisors to small and medium-sized regional businesses.

The regulation of financial institutions is therefore of extreme importance to the Board of Notaries. In fact, the integrity and stability of financial institutions are, for the saver, a guarantee that the amounts entrusted will be properly protected.

It is primarily from the point of view of consumer protection that the Board of Notaries has studied the Green Paper and prepared this brief.

I- OBJECTIVE: IMPROVED PROTECTION OF SAVERS AND BORROWERS

As advisors in financial, commercial and corporate matters, notaries attempt to provide their saver, borrower and investor clients adequate savings protection within a healthy and stable financial system.

In general, a client of a financial institution has the following objectives in mind:

An individual who places his savings with a financial institution expects above all to be able to recover the capital invested or in cases of accidents or damage, to see his claims to insurers honoured. To attract customers, financial institutions must therefore guarantee solvency, stability and continuity.

Secondly, depositors hope to earn as much as possible on their deposits and borrowers to pay the lowest possible interest rates. Too great a concentration of financial institutions ceates a risk of interfering with the rules of supply and demand at the expense of financial services consumers. Arrangements among financial institutions must also be such as to allow customers to benefit from reduced overheads. There must therefore be enough financial institutions to foster healty competition as well as a variety of sources of credit.

Thirdly, savers become better informed and more sophisticated. Savers are constantly searching for new products that are better suited to their needs and to the never ending changes in tax rules. Savers, borrowers and investors also demand rapid service and up-to-date information. Financial institutions must therefore meet the challenge of effectiveness, productivity and creativity.

Both savers and borrowers are looking for ready access to a whole range of financial services, but they wish to remain free to choose their institutions, which assumes that they must not be the sole preserve of a single group of financial institutions.

Financial institutions must therefore be able to structure themselves to meet these expectations.

Is the model proposed in the Green Paper a satisfactory solution to the achievement of these objectives?

In other words, will the proposed regulation, which is much stricter than in the past and administered by a single level of government, foster the achievement of the following objectives: 1° protection of savings and savers; 2° fostering competition, innovation and effectiveness and 3° broadening sources of credit and alternatives for financial services consumers?



One of the stated goals of the Green Paper is the regulation and control of self-dealing and conflicts of interest to prevent substantial losses as a result of loans to or investments in businesses associated with a principal. (1)

In order to be able to accomplish this, the Green Paper proposes the establishment of federally operated financial holding companies. One might well ask whether the same results could not be achieved by merely regulating and controlling self-dealing and conflicts of interest at the level of affiliated institutions rather than at the level of holding companies, thus leaving each sector autonomous in its field of jurisdiction?

---

(1) Green Paper on the Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion, p. 17.

## A. THE PRINCIPLE OF FREEDOM OF CHOICE

In a country like Canada, which operates under a federal system and in which one of the driving forces of the economy is free enterprise, we believe that one of the guiding principles for the reform of our financial institutions ought to be freedom of choice at all levels: choice for the saver between a variety of institutions, to which he may entrust his savings on the basis of their reputation and credibility; choice for the borrower among a variety of sources of credit; freedom for financial institutions to establish links among themselves; and, finally, choice of jurisdictions for the investor. The application of a single model, however intrinsically sound it may be, would, we feel, risk putting the brakes on further development of the original structures and lead to stagnation in the Canadian financial system, which must be capable of constantly adapting to the new requirements of a changing economy.

While we accept the principle of decompartmentalizing the traditional financial sectors (banks, trust companies, insurance companies and real estate brokers) we are not in favour of the methods put forward for regulating and controlling the future development of our financial institutions and we do not believe that centralizing the powers recommended in the Green Paper would ultimately provide improved savings protection.

## B. THE CONCENTRATION OF REGULATORY POWERS

Although the federal government is certainly correct in being concerned about excessive concentration of powers in business, it should also perhaps show concern over the concentration of regulatory and monitoring powers of financial sector businesses within a single level of government. While we believe that freedom of choice fosters healthy competition among those in question, we do not believe that the Green Paper is correct in suggesting that a pre-established structure ought to be imposed upon the financial sector, one which becomes obligatory, for example as soon as a financial holding company owns a subsidiary incorporated in a province other than the province in which the holding company itself was incorporated.

Because we believe that the individual ought to have the freedom of choice to select the financial institution with which he wishes to deal, we feel that a financial holding company's promoters and stockholders ought to be able to incorporate under either federal or provincial legislation, on the understanding that each subsidiary of such a company would be subject to the federal or provincial legislation appropriate to the type of activity carried out by the subsidiary. Thus the banking sector would continue to be regulated by the federal authorities; the insurance sector and the trust sector would under current standards be governed by federal and provincial jurisdictions, respectively and the real estate sector would remain the exclusive preserve of the provinces.



In other words, we believe that to ensure the vigour of financial institutions and their development in accordance with their specific needs, that it ought not to be mandatory for financial holding companies to be operated by federal authorities. For example we feel that it should be possible for a financial holding company incorporated in Quebec to own a Schedule C bank, without being required to incorporate federally. Then, under the Bank Act, it could be required, if such were the policy of the federal government, that a Schedule C bank be established or owned only by a financial holding company controlled by Canadian interests. A Quebec holding company should also be able to own a substantial portion of a trust company or an insurance company even though these two categories of institutions are incorporated under legislation from different jurisdictions.

The Board of Notaries is of the opinion that insofar as there is effective control over the various types of financial institutions, whether by federal or provincial authorities, and provided that there is satisfactory regulation concerning self-dealing, that the need for additional control by means of a financial holding company has not been demonstrated and does not appear to be justified.

We therefore recommend that the federal and provincial authorities continue to regulate financial institutions in their respective jurisdictions without exercising direct control over

an umbrella financial corporation that is a substantial shareholder in these institutions.

## II- CONTROL OVER SELF-DEALING AND CONFLICTS OF INTEREST

Freedom of choice and flexibility in the structure of financial institutions do not mean an absence of all controls and regulations.

We are of the opinion that the four pillars of our financial system must, as proposed in the Green Paper, be subject to high and strict standards because financial institutions are the administrators and depositories of the property of others rather than their own property as in other economic sectors. The confidence of the public in the financial system depends on the degree to which financial institutions respect these rules of ethics and on the efficacy of government monitoring of their activities and operations.

### A. SELF-DEALING

One of the major risks to the protection of savings is self-dealing, i.e. transactions between an institution on the one hand and, on the other, a second institution, an individual or a group of related individuals where there is a link between the contracting parties. The existence of a link between two institutions often prevents them from acting disinterestedly and,

as a result, from performing transactions in accordance with market conditions.

Such non-arm's length transactions place at risk the integrity and stability of the financial institutions in question and, consequently, have a direct impact on the financial system.

Non-arm's length transactions may also be harmful to the minority shareholders of a financial institution when, for example, they must live with the decisions taken by controlling shareholders to withdraw funds from one company to inject them into an affiliate which is also controlled by the same majority shareholders and in which minority shareholders have no interest and which, furthermore, may be in difficulty. Such transactions artificially decrease or increase the assets of a financial institution and may go so far as to create a bankruptcy situation or indeed an actual bankruptcy in the former with the attendant disastrous consequences for savers.

It is therefore very important for the protection of savings and the stability of the financial system for self-dealing to be strictly controlled.

There are two major alternatives. The first would be to allow non-arm's length transactions provided that they are approved by a monitoring agency; the second would be to impose a general ban on this type of transaction.



1. FIRST OPTION: SELF-DEALING PERMITTED WITH APPROVAL OF MONITORING AGENCY

This option appears to be a permissive one for financial institutions. It also has the disadvantage of being based on administrative discretion to approve or turn down projects submitted.

For financial institutions whose operations depend on decisions from the monitoring agency, the approval mechanism has the disadvantage of creating an insecure and uncertain climate; it also creates frustration when applications are not approved.

The practical application of a rule for the approval of non-arm's length transactions would certainly lead to delays and create a need for a large number of public servants to study the many applications that would no doubt be submitted by financial institutions, which have nothing to lose by attempting to take advantage of a permissive system.

Finally, it is worth pointing out that a system that allows self-dealing with the approval of a monitoring agency places the onus on the agency of turning down applications within a framework in which self-dealing is permitted.

This option therefore does not appear to us to be an effective one, nor does it protect savers and minority shareholders. It is therefore to be rejected.

## 2. SECOND OPTION: GENERAL BAN ON SELF-DEALING

The second option is the exact opposite of the first. It begins with the principle that self-dealing necessarily takes place in situations in which one of the contracting parties is in a conflict of interest position and therefore suspect, and the rule is that non-arm's length transactions are not allowed. In order to give the system with a degree of flexibility, a general ban could be provided with a number of exemptions for specific types of transactions.

For the customers and minority shareholders of financial institutions, a general ban on non-arm's length transactions provides better protection of savings and guarantees the overall operation of the financial system.

For the financial institutions themselves, this second option at least provides a precise rule. It prevents financial institutions from preparing needless applications which would often result in a denial in any case. Moreover, unlike the other option, if the rule is a general ban on self-dealing, it then is up to the institution requesting the privilege of completing the transaction to prove that it would be of benefit to all parties involved and would in no way infringe the rights of others.

In order to ensure that the general ban is followed, there would also have to be severe sanctions for infractions.

Fines, loss of licence, or personal proceedings against directors and cancellation of the non-arm's length transaction with damages and interest where applicable, would be sanctions that would likely help to ensure conformity to the rules in question.

In view of the risks involved in self-dealing for the stability of financial institutions and the security of savings, the Board of Notaries recommends a general ban on non-arm's length transactions.



## B. CONFLICTS OF INTEREST

Conflicts of interest, which are likely to become more frequent with the decompartmentalization of financial institutions, are, like non-arm's length transactions, a serious risk to savers. That is why it is important to regulate them in a satisfactory manner so as to minimize their negative consequences on financial institutions.

Generally, conflicts of interest arise when an institution must make a choice between its own interests and the interests of a customer it is representing. The conflict of interest does not in itself affect the solvency of the financial institutions in question and, as a result, does not prejudice their stability; on the contrary, transactions made under such circumstances may even be beneficial. Nevertheless, the same may not be said of the customer, who may suffer more or less serious losses or at least gain less than he would have from a competing institution.

Many proposals, ranging from a general ban to straightforward disclosure of conflict of interest, may be envisaged to deal with this problem.

## 1. FIRST OPTION: GENERAL BAN ON INVOLVEMENT IN CONFLICTS OF INTEREST

Such a proposal is radical and it would not necessarily be beneficial to the customers of financial institutions. In fact, such transactions may well be beneficial to both customers and the financial institution where their interests converge. To place an unconditional ban on all such transactions when one of the parties is in a conflict of interest position is therefore not a measure that is likely to provide improved protection to customers of financial institutions and the Board of Notaries therefore opposes it.

## 2. SECOND OPTION: REGULATION OF CONFLICTS OF INTEREST

An alternative proposal is to regulate conflicts of interest by specifying those cases in which such transactions are permitted as well as those which are prohibited.

This proposal is less drastic than the first, and allows more flexibility to financial institutions. It unfortunately gives rise to difficulties of interpretation and application with respect to legislative rules without really protecting the customers from potential abuse. In fact, cancelling the prohibited transaction and returning the parties to their previous status, as well as fines or cancellation of the licence for the offender do not necessarily provide redress to the damaged party.

In view of the considerable number of conflicts of interest that could be expected and the administrative burden that would result from such a system, we do not feel that this proposal should be adopted.

### 3. THIRD OPTION: DISCLOSURE OF CONFLICT OF INTEREST

A third option which, we feel, is a more appropriate way of dealing with the objective of protecting the customer is disclosure of conflict of interest by the financial institutions in question and redress to the damaged party where appropriate.

The obligation imposed on the financial institution to disclose any conflict of interest allows the customer to make an enlightened decision concerning the transaction recommended by the institution in question. With the conflict disclosed, market forces should take care of most problems.

Nevertheless, despite such disclosure, abuses may occur. That is why it is essential that the customer should be given a right to be compensated for damages.

Such a system would make it possible to achieve the objective of providing information to the public and at the same time to provide protection to the public. Information so provided would give customers the opportunity to make more informed decisions about the recommendations made to them by financial institutions and also to play a more active role in managing their own property.



Financial institutions could also benefit because disclosure of a conflict of interest position should produce a climate of confidence between the institutions and their clients.

Finally, this proposal would allow companies to maintain the freedom of action that is necessary to their effectiveness while at the same time fostering healthy competition among institutions in a given financial sector.

On the other hand, it must be pointed out that disclosure of conflict of interest will not really be effective unless the information provided by financial institutions is complete and accurate and the import of the information is understood by the customers. It will up to each of the regulatory agencies to develop rules for disclosure appropriate to each financial sector.

#### 4. A FINANCIAL CONFLICTS OF INTEREST OFFICE

We believe that rules governing conflicts of interest will only be followed if small depositors and investors have available to them the means of enforcing them. Ordinary citizens are completely at the mercy of financial institutions and have neither the skills nor the financial resources required to state their case. The establishment of a Financial Conflicts of Interest Office which could, following investigation, act on behalf of customers who believe they have suffered damages, would appear to be a mechanism that meets the need and ensures that

cases of abuse and damage are handled in a balanced and appropriate manner between financial institutions and their customers.

While such an Financial Conflicts of Interest Office may be a useful tool for protecting savers, it must nevertheless not become a means to undermine public confidence in financial institutions.

In order to ensure that this does not take place and to prevent undue pressure on financial institutions against which action has been taken, the Financial Conflicts of Interest Office must be held to strict confidentiality concerning files brought to its attention. Customers who take action against a financial institution must also be subjected to the same requirement; if customers do not maintain confidentiality they may lose their right to have the Office investigate and, in certain instances, to take their case before the courts. Any customer who violates confidentiality will be required to take his case before the courts at his own expense.

In order to clearly define the role of the Financial Conflicts of Interest Office in relation to the functions of the regulatory agencies, it would also be best for the Office to be an agency separate from them and run by a board of directors which includes representatives from financial institutions as well as the clients of these financial institutions.

Since the Financial Conflicts of Interest Office would primarily be responsible for handling civil actions, it should, in our opinion, be a body falling under provincial jurisdiction attached to the Department of Justice of each province. The provinces could also, if they so desire, combine their efforts to establish a common Office or delegate their powers to the federal authorities.

The Financial Conflicts of Interest Office should be staffed by professionals with expertise in financial matters. In Quebec, it is particularly important, because of our Civil Code, that lawyers trained in civil law be among the team of experts assigned a task of studying and regulating such cases.



## CONCLUSION

To conclude, the Board of Notaries of Quebec agrees with the main thrust of the Green Paper on the regulation of Canadian financial institutions, which proposes a system to decompartmentalize the financial system on condition, however, that functional regulation be kept and that concurrent federal and provincial jurisdictions be maintained both at the level of establishing and operating the financial holding company and the financial institutions themselves and at the level of regulating and monitoring the activities of these institutions in various financial sectors, with the exception of exclusive federal jurisdiction over the banking system and exclusive provincial jurisdiction over real estate.

The purpose of this recommendation is to encourage freedom of choice for the shareholders of the financial holding company and financial institutions in selecting where to incorporate and to prevent centralization of regulatory and monitory powers at a single level of government.

The Board of Notaries of Quebec is also in favour of the principle of establishing a Financial Conflicts of Interest Office whose responsibility would be to defend the rights of the customers of financial institutions when the customers believe that they have been damaged as a result of a conflict of interest. The Board nevertheless would like to see such an

Office decentralized and perhaps attached to the provincial Departments of Justice; the effect of such decentralization would be to respect regional features and, especially in Quebec, the civil law foundation of legal relations between financial institutions and their customers and the attendant exercise of powers of redress.

Finally, and still with a view to improving protection of savings and customers of financial institutions, the Board of Notaries of Quebec is of the opinion that non-arm's length transactions ought to be prohibited and that infringements of such a general ban ought to be severely dealt with. Moreover, any conflict of interest should be disclosed as clearly and effectively as possible. The credibility and stability of the Canadian financial system will become increasingly strong insofar as the financial institutions conduct their affairs in an exemplary fashion.

APPENDIX "FNCE-88"

**"MOVING AHEAD ON THE RIGHT ISSUES"**

Submission to the House of Commons

Standing Committee

On

Finance, Trade and Economic Affairs

from

**HENRY N. R. JACKMAN**

Chairman & President

E-L Financial Corporation

August/85



CONTENTSPage

- I. INTRODUCTION & SUMMARY
- II. SCHEDULE "C" BANKS  
IS THERE A BETTER WAY TO ENCOURAGE COMPETITION
- III. REGULATORY FRAMEWORK: A COMPARISON BETWEEN BANKS & TRUSTS
  - 1) Rules regarding self dealing:  
The need to reduce conflicts  
in the banking system
  - 2) Lending criteria: Trust Company  
regulation remains tougher
  - 3) Treatment of bank loan losses
  - 4) Actual earnings of our banking system
- IV. THE ADVANTAGE OF SIZE
- V. PRINCIPLES APPLIED GENERICALLY
- VI. BANK OWNERSHIP: IT DOES NOT JUSTIFY LESS REGULATION
- VII. IN PURSUIT OF GREATER SOLVENCY
- VIII. THE HOLDING COMPANY CONCEPT
- IX. THE MUTUAL INSURANCE COMPANIES VERSUS  
THE STOCK COMPANIES
- X. RETROACTIVITY OF INVESTMENTS
- XI. HARMONIZATION & FEDERAL-PROVINCIAL COOPERATION
- XII. MOVING ON KEY ISSUES NOW

## **I. INTRODUCTION & SUMMARY**

The decision of the Government to introduce a broad discussion paper dealing with the rapid changes taking place in the financial world, one replete with significant principles and various implementation options, is worthy of significant praise. Moreover, the fresh minded, well informed and open attitude of the Minister of State for Finance is encouraging to all Canadians who care about the integrity and vitality of our financial system.

The purpose of this brief is to lay before this Committee of the House, our reaction to the Green Paper, our recommendations relative to the proposals it offers, and our clear support for the nine principles on which it is based.

The nine basic principles represent the clearest and most precise statement by any government or Minister of a rational basis upon which change should be brought to our national framework of financial service regulation. If this Committee, if the Government, remain true to these principles, as enunciated by The Honourable Barbara McDougall, then we believe that significant improvement of the regulatory framework will, in fact, take place. It is our hope that some of the details of implementation, put forward by the Department of Finance only for the purposes of discussion, might be re-examined by the Government and by this Committee, consistent with the Minister's welcome commitment to seek

advice and make the changes where necessary throughout the Green Paper process.

The reform proposals on the Canada Deposit Insurance Corporation also speak eloquently to the Minister's desire to deal comprehensively and responsibly with all key federal aspects of the regulatory process.

In essence, we will submit four key proposals for the Committee's assessment and the Department's consideration:

1. The nine principles should remain inviolate, with the protection of the public, and cooperation with the provinces, having paramount importance.
2. The Government should re-examine the Federal Holding Company proposals and related suggestions as to both their suitability overall and congruity with the Government's desire to achieve cooperation and harmonization with the provinces.
3. The principle of more competition within the banking community, which we heartily endorse, may be achieved in ways other than the Schedule "C" bank approach. Increased power to make commercial loans should be granted to the trust companies.



4. The Government should move this fall on the other key aspects of the Green Paper and CDIC reform. These would include the strongest possible provisions against self dealing, strengthened capital requirements, restrictions on unregistered reinsurance, Ministerial approval on the transfer of shares and greater powers of supervision and inspection to the Superintendent of Insurance. The more controversial proposals should not be allowed to hold up those elements of the Paper where progress can be made now.

## II. SCHEDULE "C" BANKS

### IS THERE A BETTER WAY TO ENCOURAGE COMPETITION

Generally speaking, we support the need for greater competition in the banking sector. This is one of the key principles behind the Green Paper. To this extent easier facility to gain entry into banking should be welcomed and as the Schedule "C" proposal furthers that aim, we support it in principle subject to some major reservations.

The Government would be mistaken however, if it believes that the creation of Schedule "C" banks is a realistic alternative to expanding the commercial lending powers of the trust companies.

It should be remembered that the trust industry's interest in making commercial loans is primarily defensive and is simply a reaction to the expanded powers given to the banks in mortgages in 1967. The trust industry is worried that their capability to attract deposits is outstripping their ability to make mortgages, considering current demographic trends and increased bank competition. Thus the need for greater access to commercial lending as a source of investment for trust company deposits.

The "C" bank proposal, although allowing trust company owners to get into banking, does nothing for the trust companies themselves. The problem of finding suitable investment for the trust companies still remains. This is more particularly the case when the Green Paper clearly states (page 33) that excess deposits of a trust company may not be loaned to an affiliated Schedule "C" bank. The Green Paper also seems to imply that an affiliated bank must operate separately with duplicate overhead and management functions apart from a trust company. This surely is not the most cost effective manner of operation. Similarly, the risk to the depositor is enhanced by reason of the fact that the capital of the sponsoring trust company is not available to support what some would consider to be riskier commercial loans.

It should be remembered that the trust industry is only asking for power to put an additional amount equal to 7% of its assets in commercial loans. This works out to only \$4.4

billion out of total assets in the intermediary system of \$317 billion (see page 8 of Green Paper). This is a trifling amount of commercial loans relative to what the banks were given in 1967 as an increased share of the mortgage market.

Of the almost 100 trust companies operating in Canada, it is doubtful whether any more than a very few would have the financial strength to create Schedule "C" banks. Limiting the power of trust companies to make commercial loans would discriminate against the smaller regional trust companies where perhaps the need for additional commercial lending sources is greater.

It should be pointed out that the trust companies do not wish to take on the banks in competing for large commercial accounts. They do, however, wish to have the right to make commercial loans to small businesses where such loans would be ancillary to their existing lending functions.

It should also be noted that when the Bank Act was amended to allow personal loans and mortgages to the banks, no complicated holding company arrangement was required. It seems difficult therefore to understand why, when the time comes to expand the trust industry's powers, that such a requirement is necessary.



Page 2 of the Technical Paper suggests that the holding company proposal, coupled with a Schedule "C" bank, would "have the same effect of expanding choice and lowering costs in the field of business lending, as legislative changes in the 50's and the 60's had in the mortgage and personal loan markets". This statement is simply not true. The reason why the banks were able to compete so effectively in personal loans and mortgages was that the holding company structure was not required. The banks were allowed to effectively fund personal and mortgage loans with interest free or low cost commercial deposits. On the other hand, the Green Paper suggests that an affiliated bank will not be able to deal with an affiliated trust company, so that the benefit of low cost money raised by one part of the group will not be available to other companies in the group.

If the Schedule "C" bank proposal is considered as primarily an alternative to increased lending powers for the trust companies, one must examine whether this proposal is consistent with the non negotiable principles in the Green Paper.

Principles (1) and (7) deal with consumer protection and solvency. This discussion paper proposal would effectively "split" a trust company's capital into two companies. One part would support the commercial lending activity, while the other part would support the

fiduciary and other intermediary functions. The risk therefore to the consumer would be enhanced by reason of the fact that the total capital of the organization would not be available to support the total lending activities of the group. This is not consistent with the discussion paper principles (1) and (7).

Policy principles (2) and (3) of the Green Paper deal with the need to control self dealing and conflicts of interest. It is difficult to understand why a Schedule "C" bank in any way reduces the possibility for self dealing and conflicts. In all probability the holding company will have minority shareholders in its trust and bank subsidiaries. Therefore the potential for conflict and self dealing is increased rather than decreased.

Principles (4), (5) and (6) deal with broadening the source of credit, enhancing consumer options and promoting competition. As it would seem that the "C" bank proposal is not a practical option available to most trust companies, the limiting of commercial lending powers to the small trusts and concentrating it in probably only 2 or 3 new banks may well eliminate the competitive thrust envisaged in the Green Paper.

The 9th policy objective as stated by the Minister is to promote harmonization between the federal government and the provinces. As a Schedule "C" bank is obviously federal and its affiliated trust company could well be under provincial jurisdiction, the potential for conflicts between the two levels

of government is thereby increased rather than decreased, thus making cooperation and consequently harmonization more difficult. Irrespective of what Ottawa does it is likely that several provinces will expand the commercial lending powers of the trust companies in any event. This hardly makes for harmonization.

We would respectfully recommend that, for the present, trust company lending powers be increased and the Schedule "C" proposal be reviewed at the time of the next Bank Act review.

Why then the reason for the Schedule "C" bank proposal? The discussion paper suggests as a rationale specifically that:

- 1) "This would ensure that commercial lending be conducted under a consistent regulatory regime."  
(i.e. the federal government)
- 2) The view associated with the Governor of the Bank of Canada that all commercial lenders should have cash reserves with the Bank of Canada.

We do not accept the premise nor see the logic of these arguments for placing commercial lending under federal control. As far as a consistent regulatory regime is concerned, there is no reason why the federal government,



acting in concert with the provinces, cannot achieve consistency on all important matters affecting solvency.

Interest free cash reserves with the Bank of Canada are becoming increasingly less important as a tool to regulate the money supply. Non interest bearing deposits with the Bank of Canada are now perceived as a tax which the banks must pay and have nothing to do with regulation. The banks argue that this tax is discriminatory. The trust companies on the other hand argue that the banks receive compensating advantages such as large government deposits.

Without attempting to resolve the equities of the issue, it is sufficient to emphasize that interest free deposits are simply a tax. It is up to the Government to determine whether the tax should be applied more broadly or not. It is not an excuse for new federal regulation. In 1982 a federal discussion paper recommended increasing the commercial lending powers of the trust companies as we are now suggesting. The Governor of the Bank of Canada made no objection then so why is it an issue now?

Underlying the proposal in the Green Paper that control over commercial lending should be with the federal government is the implication in the Green Paper that the regulatory framework for banks is somehow better than that for the trust companies. We do not believe that the facts

support this proposition. We strongly believe that the existing regulatory framework regarding the trust companies is superior to that of the banks and will be even better when the self dealing rules are implemented as suggested.

### III. REGULATORY FRAMEWORK: A COMPARISON BETWEEN BANKS & TRUSTS

It is worthwhile highlighting some of the differences between bank regulation and the type of regulation that commercial lending would receive if it were under the Trust Companies' Act.

#### Rules regarding self dealing:

#### The need to reduce conflicts in the banking system

At present, trust companies cannot make loans to their major shareholders and directors. The new Act will prohibit self dealing of any kind. In general we support the proposal for a complete ban on self dealing.

There are however no self dealing or conflict of interest provisions in the Bank Act. Loans to directors of banks are commonplace. It is generally conceded that the prime requirement for membership on a bank board is the fact that he or she is affiliated with a substantial customer.

A director of any deposit taking institution must take an "even handed" view in determining his responsibilities to both depositors and borrowers. This may not be an easy task. It should be remembered that a depositor is interested in the highest possible return consistent with safety. The borrower, on the other hand, is interested in receiving the greatest amount of money at the lowest possible rate. These views are prima facie in conflict. It is therefore the responsibility of the director to take an even hand in assessing his responsibilities. If you have a banking system where the board of directors are almost entirely made up of management and large borrowers, without any shareholder accountability, it becomes difficult to ensure that depositor protection may not be sacrificed to imprudent lending. This is what has happened in Canada and other countries where bank boards are dominated by borrowers.

This issue goes to the root of governance and control of any financial institution. How can a director effectively judge management if he is beholden to management for a loan? Similarly how can management refuse a loan to a person who is in a position to judge his performance? If self dealing and conflict of interest rules are appropriate for the trust companies surely they should also be for the banks.



Lending Criteria: Trust Company Regulation Remains Tougher

In addition to the lack of self dealing provisions in the Bank Act, there are other differences in regulatory treatment between bank and trust companies which make even the most jaded observer come to the conclusion that trust company regulation is superior to the regulation given to our Canadian banks.

Whereas trust company lending standards are generally set by governments, bank lending is all subjective and without meaningful regulation. Bank directors and favoured customers can and do receive astronomical amounts of money on the strength of their signatures. Whereas a bank might give a small businessman a collateral loan based on a 50% margin requirement, a favoured customer or bank director may receive a loan equal in some cases to 200% of the current market value of the same security in pursuance of a takeover bid. We have seen a rash of takeover and energy related loans by the banking system which thankfully are absent from most trust company portfolios.

New Ontario legislation suggests that a trust company cannot loan more than 15% of its capital to one borrower. In recent years the banks have loaned close to

100% of their capital to one borrower. Trust companies may accept deposits to the maximum extent of  $12\frac{1}{2}$  to 25 times their capital. Bank managements, on the other hand have in recent years, fuelled by their ambition to grow faster than their competitors, ballooned their assets to up to over 40 times their capital.

Banks receive very little on-site inspection from the Inspector General. Unlike the trust companies, they are not subject to meaningful government audits. Banks do not disclose to the public details about their loan portfolios. In Ontario, trust companies disclose all mortgage loans over \$250,000, all collateral loans over \$50,000 and personal loans over \$10,000. Loans which are non performing or where interest is capitalized are scheduled separately. Such disclosure is a useful regulatory tool and as the report of the Registrar is a public document, its examination by analysts can have a sobering effect on management. Banks, unlike trust companies, are exempt from Security Act requirements. This does not sustain the commitment to solvency and public protection in the Green Paper.

Treatment of Bank Loan Losses:

The most generous form of assistance given to the Canadian banking system that is not available to other financial intermediaries is the favourable accounting treatment which the Inspector General has given the banks in respect to the method and timing of reporting loan losses, which continue to mask the poor profit position of the banks relative to other financial institutions.

In the last 3 fiscal years the 5 largest Canadian banks had actual recognized loan losses of a staggering \$7.1 billion, of which only \$4.6 billion was required to be expensed through the income statement. The loan loss ratio of Canada's 5 largest banks is 5 times as great as that of Canada's leading trust companies. In addition to their ability to defer actually recognized loan losses, the Big 5 Canadian banks have loans to Latin American countries of approximately \$21 billion, an amount which at the start of the present fiscal year was the equivalent of 150% to 160% of their primary capital. Very little provision had been taken against the potential losses in respect to these loans. The Inspector General has suggested that the Canadian banks should write off between 10 and 15% of the amounts loaned to these designated countries.



The Inspector General did not however require that these losses be taken when incurred, but is allowing the losses to be deferred into 1985 and 1986. Thus the banks, unlike the trust industry, are allowed to disregard generally accepted accounting principles and are mismatching their expenses against income, a practice not allowed to other financial institutions.

#### Actual Earnings of our Banking System

If the 5 largest banks had to take an immediate 15% writedown in respect to their L.D.C. loans they would have a charge against earnings of around \$2.3 billion. If this amount was added to the \$2.5 billion in losses already recognized but not expensed through their earnings statement, then they would have had a potential charge against earnings for Canada's 5 largest banks of close to \$5 billion. These are losses which have been incurred but have not as yet been expensed. To put this \$5 billion in perspective, the total 1984 after tax earnings available to the common shareholders of the 5 largest banks were only \$1.5 billion.

In short, the losses that the banking system has incurred but has yet to put through their statement of income and expense, far outweighs in significance the claims to the Deposit Insurance Corporation from a few loan and trust companies.

Clearly, if the principles of the Green Paper are to be respected, we must strongly recommend the review of the Bank Act and the procedures of the Inspector General; Canadians have the right to expect a complete review of the circumstances of loan losses by the major banks.

#### IV. THE ADVANTAGE OF SIZE

The fact that the Canadian banks are so large relative to the total economy, has meant that the government has had no choice but to adopt policies that will ensure that no major Canadian bank can be allowed to fail. Thus it has become part of the conventional wisdom that the government must take other measures and give the banks assistance to prevent claims to the CDIC from ever arising.

Thus special government payments are made to the International Monetary Fund which are in effect recycled into Canadian banks in the form of interest on loans from lesser developed countries to ensure that those loans remain current. Similarly federal government assistance to companies like Dome, Massey-Ferguson, Maislin and the Atlantic Fishing

Industry do little for the industries concerned, but are of tremendous financial and psychological assistance to the lenders in maintaining confidence.

The amount of support and favoured treatment given to the banks and that is not available to other lending institutions raises the question as to whether any new banks of any kind should be incorporated until the bank supervisory process in Canada is strengthened. Until that time arrives it would seem preferable to allow additional commercial lending to be carried out by the better regulated trust companies than to increase the number of banks beyond the Inspector General of Banks' ability to cope with the problem.

#### V. PRINCIPLES APPLIED GENERICALLY

In this regard we welcome the comments in the discussion papers that a combined supervisory system will be put in place, and also the comment that "uniform auditing standards for all types of financial institutions" will be adopted.



Similarly we welcome the proposal that loans to directors or their affiliates in Schedule "C" banks be prohibited and also the limitations on loans to one borrower. Obviously these provisions should be extended to "A" banks as well.

These constructive proposals in the Green Paper, if applied to the "A" banks, should enhance solvency in our financial intermediary system and help to redress any competitive advantage of one type of institution over another.

VI. BANK OWNERSHIP: IT DOES NOT JUSTIFY LESS REGULATION

The banks, supported by the Inspector General, have long claimed that they should be exempted from the stricter regulation imposed on the trust and other financial services industry by reason of the fact that they have no 10% shareholders. This is based on the premise that bank failures are primarily caused by the improper actions of major shareholders.

I quote the statement of the Inspector General of Banks to Canadian Business Magazine in April, 1983:

"You can trace the illfortunes of almost every financial institution's failure and near failure, here and abroad, to the misdoings of a single major shareholder manager."

There is no evidence to support the generality of this claim by the Inspector General. Of course, there can be bad shareholders as we have seen in the Crown Trust affair. But equally there can be bad management acting independently of shareholder control, which may cause failures of widely held banks. The failure of Continental Illinois Bank in Chicago, the Penn Square Bank in Oklahoma and the failure of the Ambrossiano Bank in Italy are cases in point.

Similarly in Ontario when British Mortgage and Trust, a widely held company which failed during the 1960's due to the improper actions of management, Victoria & Grey Trust Company took the company over at no cost to the government. This transaction contributed to the Ontario Government's decision to pass enabling legislation to allow Empire Life's investment in Victoria & Grey to go beyond 10%, thus adding financial support to the combined liabilities of the much larger trust company.

The Inspector General's statement also completely ignores that the failure of most financial institutions are not caused by self dealing of any kind. Inadequate capital, loss of confidence, bad lending decisions, and a number of other reasons which were accurately identified in the House of Commons Banking & Commerce committee in its report on the Canadian Commercial Bank are by far the greater cause.

The issue of the 10% share ownership rule is simply not capable of sweeping generalizations as it relates to solvency and is not even an issue in any other western country other than Canada.

There is a great danger for regulators in believing that controls on share ownership of financial institutions are a major regulatory tool.

On the contrary, the two greatest assurances against improper action by managements and insolvency are the presence of two distinct factors: 1) a strong shareholder presence divorced from any interest in the financial institution save that his reputation and capital ranks behind the depositor and 2) a strong regulatory environment. Ideally both factors should exist in an ideal system. If one of the factors is missing, it therefore



follows that the other factor should be stronger. This obvious reality is accepted everywhere in the world but in Canada. The paradox of the Inspector General's position is that he feels that the absence of effective owners decreases rather than increases the need for regulation.

Irrespective of what may be done in respect to the owners, self dealing rules with "outside" directors, control over capital, solvency, lending standards are still essential. It is the lack of appreciation of this fact by the banks and the Inspector General that their undue reliance on the 10% rule that is a contributing factor to many of the problems in our Canadian banking system today.

## VII. IN PURSUIT OF GREATER SOLVENCY

While we support in general the absolute ban on self dealing, there are other measures which also deserve consideration if stability and solvency of our financial system is to remain in tact:

### 1) Loans to facilitate a purchase from an insider.

This occurs when an arms length party receives a loan, the proceeds of which are used to purchase an asset from a director or insider.

This is what happened in the Crown Trust - Cadillac transaction. There does not appear to be any provision in the Green Paper on this

matter. We recommend this matter be addressed.

2) Taking "points" or an origination fee "up front".

This occurs when an undue portion of the interest or discount receivable by the lending institution is taken into income in the first year in order to inflate surplus, thus potentially increasing the institution's borrowing base. This practice was rampant in the Seaway - Greymac situation in Ontario. No mention of this is made in the Green Paper. This practice should be reviewed.

3) Guarantee fees. On occasion banks or lending institutions will remove a problem loan from its books by transferring it to a third party and receiving a fee for a guarantee of the asset. This fee may be taken into income, thus artificially increasing profits. Should not this practice be addressed more aggressively?

4) Loan swaps. On occasion banks have been known to sell at face value loans that should be written off for a much larger amount of sovereign credits, again at face value, which are still theoretically paying interest. In other words, the two banks are marking up both sides of the transaction. The first bank seems to be trading a little trouble now for potentially more trouble later. Should not this be controlled?

- 5) Adequate provision for and the timing of taking loan losses. The banks are given considerable flexibility here where trust companies are not. Should there not be some consistency? The Technical Paper would seem to agree.
- 6) Borrowing in the secondary market. Many lending institutions raise almost their entire funds from the secondary market and do not build a consumer deposit base. Should there be restrictions here?
- 7) Capitalizing interest on non performing loans, particularly when the security is less than market value. Should this practice be continued or how should it be controlled?
- 8) Double counting of capital between lending institutions. In recent years a practice has developed where different institutions have been investing in preferred shares or other subordinated indebtedness of each other so that the capital of the two institutions is apparently inflated while no real money is going into the intermediary system. Although the Green Paper deals with this matter in respect to double counting between companies within the same group, the great bulk of these transactions have been between institutions dealing at arms length. On this point the Technical Paper is strangely silent.



Should not the Government consider limiting the investment of depositors' funds in the subordinated instruments of all other financial institutions? In considering this proposal the Government would have to guard against retroactive application.

Obviously, the pursuit of solvency protection is a complex and difficult task. Self dealing is but one aspect of the problem. Other critical issues, practices and anomalies, such as those addressed above, must be dealt with if genuine progress is to be made.

#### VIII. THE HOLDING COMPANY CONCEPT

The Green Paper proposes that the holding company arrangement "would permit a greater degree of institutional arrangement . . . . which would enhance competition among financial institutions and result in improved services for users".

While the direction of the Green Paper would imply that holding companies greatly facilitate entry into new financial services and should be encouraged, the technical sections of both documents offer a more contradictory view. It should be remembered that holding companies are not now

prohibited by law and need no enabling legislation (Schedule "C" bank excepted). It would not be hard to conclude that a result of the holding company proposal would be to impose another layer of control over the operations of financial institutions, which somehow does not exist in the financial institution's own governing statute. As it is clearly proposed that provincial institutions will be part of the federal holding company structure, the whole concept therefore raises the question of whether it is the federal government's intention to invade areas which are now specific responsibilities of the provinces. Certainly, these proposals, if left unchanged, could impact negatively on federal-provincial cooperation, a cooperation the Minister appears genuinely committed to.

Certainly, some questions should be addressed.

Do the investment restraints contemplated in the Technical Paper have application to provincial companies?

Does the requirement for a consolidated balance sheet of the holding company which will obviously be federally controlled in some way give automatic control to its subsidiaries, which may be provincially controlled?

The suggestion is made that other assets of the holding company may be used to support the liabilities of a weak member of the group. Does this mean that in the event that a "federal" company was experiencing difficulties the federal government would somehow get control over the assets of the holding company, which might be a provincial financial institution?

The level of federal control over provincial institutions is not clearly defined in the Green Paper and the Minister has stated that "the proposals do not seek to re-shuffle constitutional authority".

If the Green Paper proposals do imply some form of federal control over provincial institutions, then we foresee a very serious jurisdictional problem which cannot be resolved easily.

If, on the other hand, the holding company is solely designed to control institutions which are presently under federal control, then the question can be asked why is it needed at all since all the component parts are already under federal regulation?



It should also be noted that the holding company does not appear to provide any useful purpose in controlling self dealing or conflicts of interest. The rules respecting conflicts are more appropriately put in the governing acts of the institution concerned, i.e. the Bank Act, the Trust Companies' Act and the Canadian & British Insurance Companies' Act. It may be that the holding company format can provide the federal regulators with additional information regarding the nature and other interests of the owners. However this information can also be required in the governing acts of the financial institution itself and is not in itself a justification for the holding company format.

We therefore recommend that the key regulatory aspects of the FHC proposal that do not impact on provincial regulation be incorporated in other key governing acts.

#### **IX. THE MUTUAL INSURANCE COMPANIES VS. THE STOCK COMPANIES**

It is proposed that mutual insurance companies are allowed to form downstream holding companies, while shareholder companies would not be so permitted.

Presumably the rationale is that a stock life insurance company or general insurance company can gain access to wider powers through the holding company format, whereas the mutual company does not have this option.

This rationale does not still explain the favoured treatment being offered mutual companies. Mutual companies are allowed to invest policyholders' surplus in affiliated financial institutions, stock companies cannot do so. No rationale is given for this distinction.

We recommend this disparity be corrected.

It is also interesting to note that the percentage of assets available to a mutual company for investment in a holding company is limited to 5% of assets. A much more appropriate measure would be some percentage of surplus. 5% of assets is probably too large a figure if the insurer has a small surplus relative to liabilities, but it may be too low a figure if the company is strongly capitalized.

Rather than a percentage of assets, we recommend legislation be drafted so that a percentage of surplus extraneous to the capital requirements of the insurer be the appropriate test. This approach would be more consistent with the other sections of the discussion paper dealing with investments.

#### **X. RETROACTIVITY OF INVESTMENTS**

The discussion paper suggests sweeping changes in the type of permitted investments and imposes restrictions on

the amount of shares of any one company that can be held by the financial institution. These restrictions relate not only to the percentage of assets or capital of the financial institution in one security, but concern themselves with the percentage of the outstanding shares of any one company which a financial institution or a related financial institution may hold. Although we have no particular quarrel with the portfolios as proposed in the discussion paper, it would appear that the investment restrictions will have retroactive effect. In other words, investments which were legal and permitted at the time they were made, frequently with the encouragement of the Government, are now being considered illegal and inappropriate and divestiture is implied.

It is a cardinal principle of Canadian law that under normal circumstances retroactive legislation is not appropriate. In other words, transactions which were legal at the time they were made should not be subsequently made illegal by reason of a subsequent Act of Parliament.

This principle against retroactivity was respected in amendments to the Insurance and Trust Companies' Acts in the 1960's when certain types of investment were prohibited. Similarly when provisions were put in the insurance legislation regarding foreign ownership, existing arrangements were again "grandfathered"



and foreign owners did not have to sell their Canadian companies. We would recommend that unless the solvency of the institution is at stake, that existing investments which were made legally should be "grandfathered", particularly when the costs of divestiture (i.e. capital gains tax) would be onerous to the institution and weaken the capital base rather than strengthen it.

#### **XI. HARMONIZATION AND FEDERAL-PROVINCIAL COOPERATION**

We agree most emphatically that federal-provincial cooperation is essential to a well balanced financial intermediary system for Canada. Similarly uniformity of legislation and regulation is to be desired. In this regard it would be desirable for all senior levels of government to work together in achieving the desired result. Proposals such as the holding company concept, the implied takeover of regulation of commercial lending by the federal government, if proposed unilaterally, are not consistent with the need for cooperation. Thus the chances for harmonization are lessened.

Some have commented that it is perhaps unfortunate that the discussion paper was not a joint effort of both senior levels of government, which would respect the differences in Canada's regions, but at the same time would insist on common standards of solvency and depositor protection.

On the question of solvency the federal government and the provinces have identical interests and there should be no great problem in dealing with each other on an amicable and sensible basis.

Further, we believe that federal-provincial cooperation must remain a priority in determining the priority for various steps to be pursued in the Green Paper.

## **XII. MOVING ON KEY ISSUES NOW**

We cannot emphasize too strongly the need for immediate legislation in this regard. As has been often stated, the Trust and Insurance Companies' Acts have not been substantially amended for many years. The debate on the current revisions is now into its fourth year.

Until recent times the province of Ontario and other provinces more or less followed the federal government's lead in these matters and as a result legislation governing trust companies and insurance companies was almost identical.

However, the delays on the part of the federal government have caused the provinces to in a large manner take the initiative away from the federal government.

In our opinion the proposals regarding holding companies, the retroactive nature of a few of the investment sections and the Schedule "C" bank proposals do not, as they are presently constituted, suggest speedy passage by Parliament. Apart from these provisions there are however a number of other provisions in the Green and Technical Papers which are necessary, non controversial and worthy of immediate action by Parliament. These would include:

- 1) Strong self dealing provisions in the Insurance and Trust Companies' Acts.
- 2) Increased capital requirements for trust and loan and insurance companies (should be at least \$10 million to start any financial institution).
- 3) Restrictions on unregistered insurance.
- 4) Requirement of Ministerial approval on the transfer of control of a financial institution.
- 5) Stronger supervisory and inspection powers on the part of the Superintendent of Insurance.
- 6) Immediate action on Deposit Insurance.

We recommend that the above measures which are necessary when coupled with some limited relief to the trust companies on commercial lending, should be proceeded with by Parliament as quickly as possible. It would be travesty if interminable discussion regarding holding companies and the Schedule "C" proposals were used as a justification not to pass needed reforms.



The Minister has brought forward many proposals which can be proceeded with now. She has correctly captured the need for significant action quickly. She has demonstrated a conceptual approach which Canadians can embrace.

We urge action now on the areas of genuine and pressing need. Matters of great controversy or less than clear benefit need not hold up those provisions which do commend themselves to Parliament for early action.

## APPENDIX "FNCE-89"

GENERAL MOTORS  
ACCEPTANCE CORPORATION  
OF CANADA, LIMITED

TELEPHONE: AREA CODE 416  
446-5151

HEAD OFFICE  
3300 BLOOR ST. WEST  
SUITE 2800,  
TORONTO, ONTARIO M8X 2X5

BRANCHES THROUGHOUT  
CANADA

SUBMISSION OF GENERAL MOTORS ACCEPTANCE CORPORATION OF  
CANADA, LIMITED ON THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL  
INSTITUTIONS: PROPOSALS FOR DISCUSSION

Submission Date: September 26, 1985

Standing Committee on Finance,  
Trade and Economic Affairs  
House of Commons  
Ottawa, Ontario

SUBMISSION OF GENERAL MOTORS ACCEPTANCE CORPORATION OF  
CANADA, LIMITED ON THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL  
INSTITUTIONS: PROPOSALS FOR DISCUSSION

We are pleased to provide the Committee with General Motors Acceptance Corporation of Canada, Limited's comments concerning the Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals For Discussion (the "Green" Paper) which was published on April 15, 1985. This submission is in addition to our letter dated August 14, 1985, a copy of which is attached hereto as Appendix "A".

Before commenting on the Green Paper and Technical Supplement, we thought it might be useful to the Committee to briefly outline our historic and current business activities.

**PART I**

GENERAL MOTORS ACCEPTANCE CORPORATION

General Motors Acceptance Corporation (hereinafter called "GMAC"), a subsidiary of General Motors Corporation was incorporated in 1919 under New York law. All of the outstanding capital stock of GMAC is owned by General Motors Corporation. GMAC, directly and through subsidiaries, such as General Motors Acceptance Corporation of Canada Limited (hereinafter called "GMACCL" or the



"Company"), conducts financing, leasing and insurance operations in the United States and Canada and twenty-three countries throughout the world. GMAC also has investments in associated financing organizations in other countries.

The principal business of GMAC and its finance subsidiaries is to finance the acquisition by franchised GM dealers for resale of various new automotive and non-automotive products manufactured by General Motors Corporation or its subsidiaries and associates and to acquire from such dealers installment obligations covering retail sales and leases of new and used products. To a minor extent, new products of other manufacturers are also financed. In the U.S., GMAC has recently entered the mortgage banking field through the the acquisition of two large Mortgage Banking Companies. These companies borrow short-term funds and originate residential mortgage loans which are then syndicated to institutional investors through the secondary market.

**GENERAL MOTORS ACCEPTANCE CORPORATION**  
**OF CANADA, LIMITED**

GMAC first opened an office in Canada in 1919 and was one of the first companies to offer automobile financing here. GMACCL was incorporated under the laws of Canada by Letters Patent dated October 15, 1953. The Company holds a Certificate of Registry under the Investment Companies Act of Canada and its operations are subject to inspection and supervision by the Superintendent of Insurance of Canada in accordance with that Act. The Company has one subsidiary, GMAC Leaseco Limited, which was incorporated as a wholly owned subsidiary in April, 1984 to lease vehicles to affiliated companies.

**A. BUSINESS**

The principal business carried on by GMACCL is to finance the acquisition by franchised GM dealers in Canada for resale of various new automotive and non-automotive products manufactured by General Motors Corporation or certain of its subsidiaries and associates and to acquire from such dealers installment obligations covering retail sales and leases of new and used products. To a minor extent, new products of other manufacturers are also financed. In addition, the Company makes loans to dealers.

The Company employs approximately 425 people in Canada operating out of 25 branches nationwide. GMACCL has approximately 356,000 outstanding accounts representing receivables of \$3.6 Billion Dollars.

The Company carries on its business financing operations in Canada in the following general categories:

(i) Wholesale Financing

The Company's wholesale inventory financing plans enable General Motors' dealers to stock products for sale to retail buyers. When a dealer orders new cars and trucks from General Motors of Canada Limited and affiliated companies, and uses the Company's wholesale plan, the vehicles are shipped to the dealer under documentation which provides the Company with a security interest in them.

(ii) Retail Financing

Retail financing is conducted under the trade name "GMAC Financing" and is available to the public through 962 dealers who sell General Motors' products. Under this plan, the Company purchases from dealers retail installment obligations covering sales of new and used products. The Company purchases these installment payment obligations after the transaction between the dealer and the retail purchaser has been concluded. If the contracts are acceptable to the Company, they are then discounted and thereafter the Company collects and services such obligations.

(iii) Lease Inventory Financing

The Company offers financing to dealers and leasing companies for their purchases of automotive products which they lease or rent to others.

Volume of Business

The table below shows the the amount of receivables outstanding at the end of each of the last five calendar years:



	<u>1985</u>	<u>1984</u>	<u>1983</u>	<u>1982</u>	<u>1981</u>	<u>1980</u>
(to Aug. 31)						
(in billions of dollars)						

# Finance Receivables Outstanding

at December 31,

Retail and Lease Financing	2.7	2.0	1.7	1.9	2.7	1.8
Wholesale	<u>.9</u>	<u>.5</u>	<u>.5</u>	<u>.4</u>	<u>.7</u>	<u>.8</u>
Total Finance Receivables	<u>3.6</u>	<u>2.5</u>	<u>2.2</u>	<u>2.3</u>	<u>3.4</u>	<u>2.6</u>

## B. BORROWING OPERATIONS

The ability to raise large amounts of funds on an ongoing basis is a vital aspect of the business of GMACCL. To support its assets, GMACCL borrows from domestic and foreign money markets. Fund requirements vary as a result of growth, cyclical factors and changes in the mix of earnings, assets and debt.

The business of the Company is financed by capital funds, intermediate and long term notes and debentures, short and medium term notes and borrowings under bank lines of credit.

GMACCL is the largest corporate issuer of commercial paper in Canada. One of the reasons for this is that the Company is recognized as a safe and secure institution for investment. This fact is reflected by Dominion Bond Rating Services rating of R1 high given to the company's commercial paper, the best rating that can be obtained and a rating that is superior to the rating attached to certificates of deposit issued by a number of Canadian banks and trust companies.

C. COMMITMENT TO CANADA

We recognize that GMACCL is a guest in Canada and we appreciate the opportunity to carry on business here. But we would also point out that our company is committed to Canada. The Company has invested \$145 Million in this country.

GMACCL has also demonstrated its importance to the automotive industry, so vital to the Canadian economy. During the recent recession, we provided financing for automotive purchasers and dealers when such financing was restricted by other financial institutions. Without this financing, sales of cars and trucks could have ground to a halt, with the attendant adverse result in employment in the auto manufacturing industry.

The Canadian consumer is another beneficiary of GMACCL's programs in Canada. Through the Company's presence in General Motors of Canada Limited's dealer's showrooms, customers can determine immediately whether they will qualify for financing. Additionally, because of the Company's expertise in the Automotive Industry, less advantaged consumers are able to obtain financing unavailable to them through other financial institutions.

The commercial credit user benefits from GMACCL's broad range of services through the additional options provided by the Company. A borrower often does not wish to have his borrowing concentrated through one institution. GMACCL allows him to diversify his borrowing activity and reduce the control a single lending institution could exercise over his business.

**D. THE CHANGING MARKETPLACE**

The very fact that we are involved in these hearings, recognizes that Canadian Financial Institutions are in the midst of change. Traditional roles are being broken down by a variety of new developments which include:

- ° the growing internationalization of financial services,
- ° the rise of the financial conglomerate form of organization and ownership,
- ° recent failures of Canadian financial institutions,
- ° application of new technology which alters the distribution of financial services,
- ° shifting markets which have led institutions to avoid narrow specialization.

GMACCL is as subject to these same trends and pressures as other financial institutions. In the U.S., GMAC has responded to these changes by expanding its franchise into a number of other financial businesses including mortgage banking. Continuing change in this area will result in increased competition for GMACCL. We have no objection to such competition but believe that any legislation contemplated should be framed in such a fashion as to allow all competitors equal opportunity to participate.

We are today requesting that the Government consider all financial institutions when consideration is given to reregulating the financial sector of the economy. Our specific comments on the proposals which follow are directed to this end.



PART II**A. INTRODUCTION**

Having provided this brief review and description of our historic and current business activities in Canada, we would like to discuss with the Committee a few specific comments relating to the scope and content of the Green Paper and the Technical Supplement which are of particular interest to GMACCL and thereafter we will be available to respond to any questions which members of the Committee may have for us.

As a general matter, GMACCL strongly supports the basic theme of the Green Paper. In our view, it is essential for the Government in its review and development of the Canadian financial system to carefully weigh alternatives, proposals, submissions and arguments against the various principles in the Green Paper and in any legislative model for the Canadian financial system, to attempt to maximize the benefits contemplated by these principles. At the same time, we do emphasize the enormous challenge that is before the Government as it carries out this process - the Canadian financial system is a vital component of the Canadian economy. The financial system and permitted participants in the financial sector that result from this exercise will play no small role in determining the effectiveness of the Canadian economy for the balance of this century. Accentuating the scale of this challenge is the fact that some of the legislation applicable to certain participants in the Canadian financial system has not for some time had the benefit of any review or systematic amendment process. Thus, the task before the Government and your Committee becomes a twofold exercise - an updating of a number

of pieces of legislation and the determination of the content of such legislation governing the financial services industry in Canada for the balance of this century.

One of the principal challenges, as we see it, for Parliament and the regulators within the various financial departments of the Government of Canada is to develop and codify a regulatory framework for all sectors of, and participants in, the Canadian financial system. This framework would provide for enhanced competition and greater convenience and availability of choice for consumers and businesses without adversely affecting the stability of the financial system.

The Green Paper and its Technical Supplement clearly set forth the Government's commitment to develop a regulatory approach that encourages innovation and efficiency within the Canadian financial system and to foster sound, innovative, dynamic and competitive participants within the Canadian financial services industry. We wish to commend the Government on this commitment and to assure the Government and this Committee of our continued support. We also wish to draw to the attention of the Government our role in this industry and the contribution that GMACCL makes and could make to the competitiveness and soundness of the industry. At the present time, our goal is to provide financial services to GM dealers and their customers in such form and in such quality as to enhance the marketing of GM products, enable our employees to share in our success and provide the shareholder with a superior return on investment. We believe that our history and record of performance since 1919 serve as testimony to our commitment to, and our keen desire to continue to do business in Canada. In order to achieve our corporate objectives, GMACCL must continue to innovate and adapt to the shifting forces within the Canadian financial marketplace. While we strongly believe that our internal

resources and strengths, as evidenced by our complement of more than 400 people in 25 branches across Canada, are equal to the corporate opportunities facing us, we feel constrained by the legislation restricting our participation in the financial services industry in Canada.

B. INVESTMENT COMPANIES ACT

As I mentioned earlier in my remarks, the business and affairs of GMACCL are principally governed by the federal Investment Companies Act. In general terms, the Investment Companies Act is applicable to any federal corporation, other than a bank, securities dealer, insurance, trust or loan company, that carries on the business of investment - namely any federal company which borrows money and uses the proceeds to make loans or to purchase securities, trade paper or other obligations. The Act establishes a regulatory regime administered by the Department of Insurance. Despite the clear community of business interests and pronounced overlap of business activities between financial concerns subject to the Investment Companies Act, such as ourselves, and the banks, insurance, trust and loan companies, neither the Green Paper nor the Technical Supplement mentions any consideration of change to the Investment Companies Act.

In our view, the Investment Companies Act should be part of the Green Paper and public policy review process currently underway. This legislation governs a number of fairly substantial participants in certain segments of the Canadian financial system and impacts directly on the ability of these companies to provide services to their customers. Among the Companies subject to the Investment Companies Act are Beneficial and Household Finance, Chrysler and Ford Canada Credit, Hudson's Bay, Simpsons and Eaton's Acceptance.



We strongly urge this Committee to recommend to the Government that the ambit of the current review of the Canadian financial system be broadened so as to include specific consideration of the Investment Companies Act.

In addition to this request for inclusion of the Investment Companies Act in the financial services policy review process, we have some comments which we would like to make to the Committee with respect to, firstly, the general issue of non-resident participation in the supply and delivery of financial services in Canada and, secondly, our thoughts on the self-dealing proposals.

C. NON-RESIDENT PARTICIPATION IN CANADIAN FINANCIAL SERVICES INDUSTRY

Under existing federal legislation governing financial institutions there are significant and, in our view, detrimental limitations on the degree of permissible participation in the supply and delivery of financial services in Canada by non-resident controlled entities. The legislation governing federal trust, loan and investment companies only permits non-residents to establish, with the concurrence of the Minister of Finance, new trust, loan or investment companies. The same federal, and, in most cases, the comparable provincial, legislation prohibit the acquisition by one or more non-residents of an existing trust, loan or investment concern in any case where in the result either an individual non-resident would own more than 10% of any class of equity securities of the business enterprise or the total non-resident ownership of any class of equity securities of the trust, loan or investment company would exceed 25%.

These limitations were enacted in the mid-to-late 1960's and were responsive to nationalistic concerns at that time about the possible domination of the financial services industry in Canada by non-Canadians. However, in the intervening fifteen to twenty years a number of significant domestic and international developments have occurred which lead us to respectfully submit to this Committee and to the Government that it would be in the public interest for this policy review process, to consider fully the issue of non-resident ownership and participation in the Canadian financial system of the 1980's and 1990's.

Firstly, as you have probably heard on many occasions, the economic marketplace of the 1980's, particularly as it relates to financial services is increasingly becoming an international marketplace. National boundaries no longer serve as barriers to trade or to the flow of capital as capital and other commodities seek the optimum return available in any number of markets. For instance, while we still remain the largest issuer of commercial paper in Canada, both we and GMAC have found funds available at lower cost in a number of non-North American capital markets and have taken advantage of these sources of capital in funding our operations and in turn, these savings have been shared by our Canadian customers when we are able to quote lower rates on our credit facilities. In our view, consideration of the issue of non-resident participation in the supply and delivery of financial services in Canada would reflect the international reality of today's financial services marketplace.

The Government of Canada has already acknowledged this trend in several ways. The Schedule B bank regime established as a result of the last decennial review of the Bank Act in the late 1970's can be regarded as an acknowledgement of the

increased role at that time in Canada of transnational and even international banking relationships.

More recently and most importantly, the Government of Canada has indicated a desire to attract foreign investment to Canada with the repeal of the Foreign Investment Review Act and the enactment of the Investment Canada Act. Under the provisions of the Investment Canada Act, the establishment of a new Canadian business, other than a business related to Canada's cultural heritage or national identity, only requires notification to Investment Canada. To date, no segment of the financial services industry has been included as relating to Canada's cultural heritage or national identity. In our view, the Investment Canada spirit and the provisions of that Act exemplify the appropriate legislative thrust for the Canadian economy in the 1980's and the 1990's and should be adopted in connection with the development of federal legislation for trust, loan and investment companies. The concerns which existed during the mid-to-late 1960's, when the non-resident limitations were enacted have passed and the public interest would be better served by adopting the thrust of the Investment Canada legislation.

In the spirit of the foregoing developments, we respectfully submit to this Committee and to the Government that the public interest and, in particular, the Canadian financial system would be well served by permitting greater participation by non-residents in the supply and delivery of insurance, trust and loan services in Canada.

In our view, such a development would permit GMACCL and probably our competitors to continue to provide meaningful competition in a number of segments of



the Canadian financial services industry. Under the present legislative strictures applicable to our business, we cannot raise funds at the same cost as banks and trust companies, yet we compete in the same marketplace. In order to compete, we must be allowed to adapt.

D. SELF-DEALING

From our review of some of the submissions made to this Committee and the reports which have appeared from time to time in the financial press, we do not appear to be alone in our view that the general ban on self-dealing is too severe a proscription to implement. For instance, in our case the opportunity to participate in non arms length transactions with affiliated entities could be advantageous to our operations and the business of affiliates in terms of economies of scale.

Rather than reiterating the various arguments which have been previously marshalled before the Committee, we merely take this opportunity to confirm our support in general terms for the thrust of the comments made about the excessive nature of the proposed general ban in the Green Paper on non-arm's length transactions by The Trust Companies Association of Canada, the Director of Investigations and Research under the Combines Investigation Act and certain other witnesses before this Committee.

E. CONCLUSION

We thank the Committee for providing us with the opportunity of reviewing the Activities of GMAC in Canada and commenting on certain aspects of the Green Paper.

General Motors Acceptance has been active in Canada in the financial services business since 1919. Over these approximately 65 years it has been necessary for us to innovate and adapt our operations and services to the constantly changing Canadian financial services marketplace. In recent years, the pace of change in the supply and delivery of financial services in Canada has accelerated and the magnitude of the changes which have taken place has increased dramatically. Under the present legislative regime applicable to our operations, we are not in a position to compete directly with the trust and loan companies and other financial institutions which we must on a daily basis go head-to-head against in the marketplace. We strongly believe that it would be in the public interest to permit GMACCL to participate in the supply and delivery of financial services on the same basis as the other participants in the Canadian financial system. To do so, would in our opinion be consistent and supportive of the nine principles outlined at the outset of the Government's Green Paper and, in the end result, would accrue to the benefit of the overall Canadian economy.

In this regard, we strongly urge and respectfully submit for this Committee either to consider directly or to recommend to the Government that:

1. a review of the Investment Companies Act should be included in the Green Paper policy review process;
2. the issue of indirect and direct foreign participation in the delivery and/or supply of insurance, trust and loan services in Canada should be included in the Green Paper policy review process;

3. the general ban contained in the Green Paper on self-dealing is too severe and would be counter-productive in the end result.

We thank you for your attention during the course of this presentation and would be pleased to respond at this time to any questions which you may have for us.

All of which is respectfully submitted.

GENERAL MOTORS ACCEPTANCE CORPORATION OF CANADA, LIMITED

W. J. WATSON

President



## APPENDIX "A"

*General Motors Acceptance Corporation of Canada Limited*

HEAD OFFICE: SUITE 2800, 3300 BLOOR ST WEST, TORONTO, ONTARIO M8X 2X5

W J WATSON  
PRESIDENT

August 14, 1985

The Honourable Barbara McDougall,  
Minister of State (Finance)  
House of Commons  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A6

Dear Mrs. McDougall:

We are pleased to provide the Federal Government with General Motors Acceptance Corporation of Canada Limited's (GMACCL) comments concerning the Discussion Paper on Financial Institutions which was published on April 15, hereinafter referred to as the Green Paper.

It is our position that there should be an exception to the foreign ownership restrictions for financial corporations which are well-established institutions in Canada and which already provide consumers with attractive financing and investment alternatives. Such institutions should be allowed to compete in the marketplace on an equal basis where this competition would further the objectives set out in the Green Paper.

The principles set out in the Green Paper are as follows:

1. improve consumer protection;
2. strictly control self-dealing;
3. guard against abuses of conflicts of interest;
4. promote competition, innovation and efficiency;
5. enhance the convenience and options available to customers in the marketplace;
6. broaden the sources of credit available to individuals and business;

7. ensure the soundness and solvency of financial institutions and the stability of the financial system;
8. promote international competitiveness and domestic economic growth;
9. promote the harmonization of federal and provincial regulatory policies.

The principles appear to address two main issues. First the Federal Government wishes to benefit consumers by increasing the competitiveness of the Canadian financial market. Second, the Government is concerned that any changes made should create greater confidence in the fairness and stability of the financial system. We believe our company can make a major contribution in achieving these objectives.

General Motors Acceptance Corporation (GMAC) first opened an office in Canada in 1919 and was one of the first companies to offer automobile financing here. GMACCL is a wholly-owned subsidiary of GMAC. GMACCL was incorporated in 1953. The principal business carried on by the Company is to finance the acquisition by General Motors dealers in Canada for resale of various new automotive and non-automotive products and to acquire from such dealers installment obligations covering retail sales and leases of new and used products. To a lesser extent new products of other manufacturers are also financed. The Company also makes loans to dealers. Presently the business of the company is financed by capital funds, intermediate and long term notes and debentures, short and medium term notes and borrowings under bank lines of credit. GMACCL is the largest issuer of commercial paper in Canada. The Company employs approximately 425 people in Canada operating out of 25 branches nationwide. GMACCL assets exceeded \$3.0 billion at June 30, 1985.

Another subsidiary of GMAC operating in Canada is Motors Insurance Corporation (MIC). MIC has carried on the business of insurance in this country for over fifty years. MIC has assets in Canada of more than \$65 million.

GMAC, through its financial subsidiaries in Canada, GMACCL and MIC, has added greatly to the competitiveness and range of options available to customers in the Canadian financial marketplace. GMACCL is instrumental in providing alternative sources of credit for Canadian consumers of automobiles. During the recent recession, GMACCL played an important role in extending credit where other institutions would not, thereby facilitating

sales of automobiles and automobile production vital to the Canadian economy. MIC was instrumental in introducing automobile insurance at a time when Canadian insurance companies neglected to offer such insurance. These companies have proven through their business record with consumers and dealers, and through their excellent credit ratings that they are responsible and sound members of the Canadian financial community.

In the U.S., GMAC has recently purchased two mortgage banking companies. It is considered the fifth largest bank in the country in addition to having the second largest mortgage portfolio. In Canada GMACCL could play an important role in broadening the options available to customers in the financial marketplace were it to be allowed. Unless foreign ownership restrictions are revised or GMACCL is provided with an exemption, the Company will not be able to compete on an equal basis with other financial institutions.

The Technical Supplement to the Green Paper which was published in June of this year does provide for Foreign-controlled, closely-held Financial Holding Companies. In the provisions respecting the ownership of Schedule "C" banks, however, the rules regarding foreign ownership of Schedule "A" banks are to apply. As a result, Schedule "C" banks cannot be formed or acquired by foreign-owned Financial Holding Companies.

The effect of these provisions is to deny GMACCL the opportunity to establish a Schedule "C" bank. As a result, the Company will be denied access to an important marketplace opportunity and consumers will be denied access to the options a competitive, stable financial institution such as GMACCL could offer.

We request, therefore, that the Federal Government review the ownership restrictions which apply to Schedule "C" banks. The Government should revise the restrictions in order to provide an exception for foreign owned financial institutions which have contributed to the Canadian Financial System and economy such as GMACCL has.

At the very least, we would urge the Government to provide for Ministerial discretion to consider exemptions for such institutions. A Minister could recognize the special role of these institutions in Canada through the exercise of this discretion. This approach would provide the government with additional flexibility in choosing methods to achieve its stated objectives.



Alternatively if the Government decides not to proceed in this manner, consideration should be given to GMACCL's position and the contribution it has made and could make to the Canadian economy and to the Canadian Financial Community.

We wish to thank the Honourable Minister and Government for allowing us the opportunity to comment upon the Green Paper. We would be pleased to meet with you to discuss our concerns.

Yours truly,



President

WJW: bh

APPENDIX "FNCE-90"

CONFIDENTIAL

SUBMISSION BY SODARCAN, INC.

to

THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

(HOUSE OF COMMONS)

on

THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS

★

★

★

August 1985

TABLE OF CONTENTSPage

Introduction

A profile of the Canadian property/casualty insurance  
industry

The Sodarcan Group

The impact on the Sodarcan Group of the  
proposed changes to the regulation of  
Canadian Financial Institutions

Conclusion

\*

\*

\*



## INTRODUCTION

Following presentation on April 16th, 1985 by the Honourable Barbara McDougall, Minister of State (Finance), of the Green Paper containing proposals for discussion on the regulation of Canadian financial institutions, there has been considerable public discussion concerning the merits of the proposals and the effect of their introduction. However, this discussion has dealt primarily with the effect of the proposals on banks and trust companies and on the operations of the developing financial conglomerates.

Indeed, the Green Paper itself and the Technical Paper issued subsequent to it seem to us to deal primarily with these sectors of the financial services industry and make proposals designed to control possible abuses of trust which might arise in their operations. On the other hand, the property/casualty insurance industry is not dealt with to the same extent, nor do the proposals made seem to us to take into account the differences between property/casualty insurance companies and other financial institutions.

A property/casualty insurance company is not a deposit-taking institution, nor do its policies have the savings and long-term elements which exist in many life insurance products. The difference is even more marked with reinsurance companies, a distinct and identifiable sector of the insurance industry which deals only with other insurance professionals, not with the general public. In addition, the property/casualty insurance industry is the only sector of the financial services industry which is dominated by foreign-owned rather than

Canadian-owned corporations and, while we do not propose that limitations be placed on the share of this industry which foreign-owned companies control, as is the case in the banking industry, we do believe that initiatives taken by the Canadian government involving the property/casualty industry should be carefully examined to ensure that they do not weaken the position of Canadian-owned companies and their ability to compete with foreign-owned companies on their home market.

Sodarcana is a Canadian-owned company fully vertically integrated in the insurance and related fields. Although the largest Canadian-owned broking company in Canada and seventeenth in size in the world, it is only the third in size on the Canadian market and those ahead of it are themselves part of much larger international groups.

To compete with these international companies, which can obtain economies of scale through their world-wide operations, Sodarcana must take the maximum advantage of the synergy possible as a result of its vertical integration. However, the proposals in the Green Paper will significantly reduce its ability to do so, although the same advantage will remain available to its competitors in their operations outside Canada.

While Sodarcana is the largest such company in the insurance sector, it is not the only one and the route which it has chosen to obtain its position of importance is one which offers to other Canadian-owned groups the promise of similar development in a field in which the foreign predominance is so marked.

We shall elaborate further in this submission on these points in the belief that an understanding of the importance of a continued and strengthening Canadian presence in an industry which touches the lives of Canadians to an extent equalled perhaps only by the energy sector must be of great importance to the Federal Government and that the proposals now under discussion should be reviewed to ensure that they permit the continued growth of Canadian interests.

We therefore respectfully make the following submission for your consideration in the hopes of furthering the discussion of the proposals as they relate to the insurance industry, and particularly the property/casualty sector.

\*

\*

\*



A PROFILE OF THE CANADIAN  
PROPERTY/CASUALTY INSURANCE INDUSTRY

While the bank, trust company and life insurance sectors of the financial services industry in Canada are primarily served by Canadian-owned corporations, the opposite is the case with the property/casualty insurance industry. Although the largest property/casualty insurer in Canada, the Co-Operators Group, is Canadian-owned, only three of the ten largest and eight of the twenty-five largest insurers are Canadian.

According to the 1985 statistical issue of Canadian Insurance magazine, 35% of Canadian business in 1984 was written by Canadian companies (excluding business handled by provincial government companies). While this share is steadily increasing, it is evident that the existing foreign control will remain a fact of life for the foreseeable future.

The foreign domination is even more evident amongst reinsurance companies. Although several Canadian insurance companies write reinsurance, there is only one professional reinsurance company accepting general Canadian business and it is only the fifteenth largest reinsurer in Canada. There is also one Canadian-owned professional reinsurer writing non-Canadian business, while all the other forty-nine companies registered for reinsurance only in Canada and writing a general property/casualty book of business are either Canadian subsidiaries or Canadian branches of foreign companies.

In reinsurance, the effects of international domination are not as marked, because of the international nature of reinsurance itself, which means that, in any case, much Canadian reinsurance would find its way to the international market even if more of the companies registered in Canada were Canadian-owned.

This is, however, not necessarily the case in the insurance sector, where little business is placed with unregistered companies.

It must be noted that the foreign companies operating in Canada in the insurance field do so from a Canadian base and provide substantial employment to Canadians. (The only exception to this is Lloyd's, the third largest insurer in Canada, which, because of its unique nature, can operate only from its base in London).

Nonetheless, many of the decisions affecting the Canadian market are taken outside Canada. A most recent example of this is the development of a new general liability policy wording on what is known as a «claims made» basis. This form is being actively endorsed by insurance companies in the United States of America as the only practical way to deal with what has become a crisis in liability insurance in that country.

The Insurance Bureau of Canada, which recommends policy forms to the Canadian insurance industry, has been working on a revision of the general liability policy form in use in Canada, but was developing only a form on the traditional

«occurrence» basis. However, many American companies which had decided to offer only a «claims made» form in the United States instructed their Canadian branches or subsidiaries to offer only such a form also in Canada and pressure from these American companies has resulted in the Insurance Bureau of Canada developing a Canadian «claims made» form as well as the «occurrence» form on which they were working.

This example is not intended as a judgement on the desirability or otherwise of the «claims made» form versus the «occurrence» form, but is given simply to demonstrate the extent to which decisions taken outside Canada govern the way insurance is offered to Canadians.

Another effect of this strong foreign influence is a lack of research on insurance matters in Canada, what research is done for the majority of insurers being handled at the foreign home office.

With the results of the property/casualty insurance industry likely to improve more rapidly and more dramatically in the United States than in Canada, where results are still deteriorating and a recovery is not likely to be seen until the end of 1986, it is probable that American insurance companies will expand their operations on the entire North American continent as results in their home base improve, while Canadian companies will be unable to expand at a similar rate, being affected still by the poor results from their home base.

If the foreign predominance in the insurance and reinsurance company area is marked, it is even more evident in the area of insurance broking, where the largest companies are foreign-owned and two major Canadian-owned companies have



been sold to foreign interests in the last twelve months, one to American interests and the other to British interests with a substantial American minority shareholding.

While there are many small Canadian-owned insurance agencies across the country, these are the firms which will feel the most competitive pressure from the introduction of networking amongst financial institutions, since the personal lines and small commercial business on which such agencies rely for their survival will be the main target of the financial conglomerates which will develop sales networks.

At the other end of the market, in the larger commercial and industrial risks, the increasing international interests of companies based in Canada, either through exports or operations abroad, put the international brokers at a competitive advantage over Canadian brokers without such international operations.

It can thus be anticipated that more Canadian brokers and agents will fall under foreign ownership, because of their need for an international network of offices, which their own size in Canada does not permit them to develop themselves.

In the reinsurance broking sector, which is as international as the reinsurance company field, a Canadian-owned firm is the largest, but all other firms of any importance in the market are foreign-owned, indeed subsidiaries of those insurance brokers which dominate the Canadian insurance broking field.

While there is no reason to believe that the Canadian-owned leader in the reinsurance broking field will lose that position, it is unlikely that other Canadian-owned broking firms will be able to develop in the small and highly competitive market which Canadian reinsurance is today.

\*

\*

\*

### THE SODARCAN GROUP

Sodarcane inc. itself was formed in 1972, however, the oldest of the companies within the group, Dale & Company Limited, dates back to 1859.

Sodarcane is a holding company grouping 26 subsidiaries all operating in the insurance and reinsurance sector or the associated actuarial services and employee benefits sector.

Sodarcane's subsidiaries have offices in 35 cities across Canada, as well as small offices in New York and Paris. It employs some 1,300 people in its Canadian offices, paying over \$39 Million in salaries. More than \$700 Million of insurance and reinsurance premiums pass through its various companies in a year.

The following is a brief review of each of the four sectors into which Sodarcane is divided.

#### Insurance Brokerage

The principal companies in this sector are Dale & Company Limited, celebrating its 125th anniversary in 1985 and Gerard Parizeau Ltd, founded in 1955. The Dale/Parizeau Group is the leading Canadian-owned insurance brokerage firm, serving more than 150,000 clients across Canada.



Also within this sector is Sogepar Inc., an underwriting management company accepting personal lines and small commercial business produced by the Dale/Parizeau Group for the account of several insurance companies, one of which is The Albion Insurance Company of Canada, a federally registered insurance company in which Sodarcan has a 50% interest. Sodarcan purchased this interest when the previous owners, who still hold the remaining 50%, were considering withdrawing the company from Canada.

Less than 20% of Dale/Parizeau's personal lines and small commercial business is placed with The Albion, other companies on the Canadian market being more competitive in certain areas or for specific types of risks. The Albion however accepts business only from the Dale/Parizeau group.

#### Reinsurance Brokerage

The reinsurance brokerage group is headed by le Blanc Eldridge Parizeau Inc. and has offices in Montreal, Toronto and New York. It also has a subsidiary in Bermuda, however it is not active.

The le Blanc Eldridge Parizeau Group is the largest reinsurance broking firm in Canada and one of only a very few which are Canadian-owned, the other Canadian firms being much smaller.

le Blanc Eldridge Parizeau was founded in 1960 as a Canadian-controlled firm with substantial minority interests held by a London broker and a Paris broker. However, the interests of these two original partners have since been bought back and the company is now entirely owned by Sodarcan and certain of its senior officers.

It opened its New York office in 1975, becoming the only Canadian-owned reinsurance brokerage firm with operations outside Canada and making Sodarcan one of the few Canadian-owned insurance and reinsurance broking groups with international operations. It is currently in the process of organizing a reinsurance broking and consultancy office in Boston.

#### Reinsurance Underwriting

The lead company in this sector is The National Reinsurance Company of Canada, a federally registered reinsurance company with offices in Montreal, Toronto and Paris. It was acquired by the group which subsequently became Sodarcan in 1965 from French interests which wished to withdraw from the Canadian market. It writes both life and property/casualty reinsurance, as is common for insurance companies outside the United States of America.

While initially operating as a fronting company providing access to the Canadian market for foreign unregistered reinsurers, thus giving Canadian companies greater access to the world-wide reinsurance market, while obtaining registered reinsurance, it has gradually built up its own retained portfolio which is now about the same size as the fronted business and makes it one of the leading reinsurance companies in Canada and the only Canadian-owned

reinsurance company accepting Canadian business from the general market (two provincially registered companies specialize in the reinsurance of farm mutuals).

Its life operations are managed by National MGF-Vie Canada Inc., which also manage the Canadian operations of the Mutuelle Generale Francaise Vie; National MGF-Vie Canada Inc. is jointly owned by the two companies it manages.

Its general operations are managed by its subsidiary, Reinsurance Management Company of Canada.

Reinsurance Management Company of Canada also manages the Canadian operations of:

AGF Reassurances, France (All Classes)

Unione Italiana di Riassicurazioni S.p.A., Italy (All Classes)

NRG London Reinsurance Company Limited, United Kingdom (Life)

Societe Commerciale de Reassurance, France (Life)

Norwich Winterthur Reinsurance Corporation Limited, United Kingdom  
(Property/Casualty)

Pohjola Reinsurance Company Limited, Finland (Property/Casualty)

Preservatrice Fonciere T.I.A.R.D., France (Property/Casualty)

By giving its own management to its subsidiary and permitting it to manage other companies, The National Re is thus able to attract not only more and better quality Canadian business but also the quality of staff necessary to handle it.



### Consultancy and Specialized Services

Actuarial and employee benefits services are provided to Canadian clients by Hebert, Le Houillier inc. and its subsidiaries, through its offices in Montreal, Quebec City and Toronto. It is the second largest Canadian-owned actuarial firm in Canada and ninth largest overall, according to a study published in the Financial Post in February 1985. In addition to providing its clients with services in the employee benefits field (the company has also participated in a number of important government studies on the financing of pension plans), Hebert, Le Houillier and its subsidiaries handle actuarial work for both general and life insurance clients.

Mathema Inc. is a data processing service company which serves a number of firms outside the Sodarcan Group but is primarily organized to provide data processing and office automation services to Sodarcan subsidiaries and to assist them in the development of specialized application software packages.

Average adjusters and marine surveyors, Boyd, Phillips & Company Ltd, founded 50 years ago, carries out primarily survey operations for various foreign insurers and is a Lloyd's agent for Quebec, Ontario and New Brunswick.

Sodartec Inc. is a property insurance consultancy firm established in 1974.

In addition to the majority-owned companies mentioned above, Sodarcan has a 35% interest in the Insurance Group of Canada West Ltd, with an option to take additional shares which would give it a controlling interest.

The Insurance Group of Canada West Ltd is incorporated in Alberta and is a holding company for an insurance company registered in the province of Alberta, a series of insurance agencies, a claims adjustment firm, two garages and a travel agency.

Another minority shareholder in the Insurance Group of Canada West is the Assurance Generale de France group, the reinsurance subsidiary of which is managed by Reinsurance Management Company of Canada, as mentioned earlier.

### Operational Structure

Each sector of the Sodarcane Group is managed independently by its own management committee and officers, the Sodarcane corporate staff being represented on each of the management committees, but not having a presence permitting it to control decisions taken. In addition, each of the companies has its own Board of Directors, on which Sodarcane also has representatives, along with the senior officers of the subsidiaries.

Sodarcane itself is primarily concerned with the financial well-being of its subsidiaries and does not involve itself in their day-to-day management. It also provides certain administrative services, most specifically in the area of human resource management and, through its Mathema subsidiary, data processing and office automation services. In addition, it handles the investment portfolios of The Albion Insurance Company of Canada, The National Reinsurance Company of Canada and certain of the foreign companies managed by the Reinsurance Management Company of Canada.

Since Sodarcan is represented in each part of the chain of insurance transactions, from insurance broking to reinsurance underwriting, various member companies of the group deal with each other at different stages of the chain. However, with each company having its own independent management without interlocking representation on Boards or management committees, other than through Sodarcan's corporate staff, all transactions are done at arm's-length.

The only exception to this is the relationship between Dale/Parizeau and The Albion Insurance Company of Canada, where Dale/Parizeau, in effect, operates as the sole production arm of The Albion.

98% of Sodarcan's employees work in Canada, the only sectors having operations outside the country being the reinsurance broking and reinsurance underwriting sectors, because of the international nature of reinsurance. While the reinsurance broking sector will continue its efforts at international expansion, all other sectors of the group are concentrating on developing their operations in Canada, where, each in their own field, they are amongst the largest Canadian-owned companies but remain under severe competition from international groups which are often larger than Sodarcan in Canada and dwarf it in size on a world-wide basis.

\*

\*

\*



THE IMPACT ON THE SODARCAN GROUP OF THE  
PROPOSED CHANGES TO THE  
REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS

Since Sodarcan operates only in the insurance sector and has no plans to move into other sectors of the financial services industry, the proposals concerning Schedule C banks and the possible structure of a financial holding company operating in more than one sector are not of specific concern, other than the effect they will have in increasing competition for available business, particularly in Sodarcan's insurance broking sector.

However, since Sodarcan has been structured as the only Canadian group of any importance to be fully vertically integrated in the insurance sector, the proposed near total ban of self-dealing is of major concern.

To take advantage of the synergy possible through its structure, Sodarcan provides human resources services, investment services, translation services and library and research facilities to all members of its group and, through its subsidiary, Mathema Inc., also provides them with full data processing and office automation services.

Competing as it does with mainly foreign-owned groups with large international operations, the Sodarcan member companies must, to remain cost efficient, take the maximum advantage of the total Sodarcan structure in order to obtain these services at a reasonable price; its competitors, being much larger on the

international scene, are able to obtain the same and often greater economies of scale by using their world-wide operations in a single operating sector. While this may one day be possible for Sodarcan this will not be for many years and, in the meantime, the ability to pool resources in these non-technical areas with the financial institutions and other companies falling under the Sodarcan umbrella remains essential.

The relationship between Dale/Parizeau and The Albion is also one which would not be possible if the rules on self-dealing were applied as proposed to the Sodarcan group.

Dale/Parizeau does not place business with The Albion Insurance Company of Canada on an arm's-length basis since it is The Albion's only source of business, nor does it use The Albion exclusively, since other companies operating in Canada offer more advantageous terms in certain areas or for certain types of risk. Nonetheless, the personal lines and small commercial business which The Albion writes is a type which must be written in a high volume, both for the insurance company and the insurance agent, in order that the maximum benefit may be obtained from the mechanization of the policy administration and accounting, which is the only way in which such business can be written at competitive terms. By having Dale/Parizeau as its only source of business, The Albion and its agent are able to combine resources and thus obtain these essential economies.

Although the transactions are not carried on at arm's-length, the nature of the business is such that there are relatively few rating categories and underwriting rules are simple, thus facilitating the establishment of controls

to ensure that The Albion underwrites Dale/Parizeau business at competitive terms, but terms which are not unduly competitive when compared to those offered by other companies in the market.

Loss of this special facility to The Albion would almost certainly mean its withdrawing entirely from the market, resulting in the loss to the Canadian industry of a company which has substantial Canadian shareholders. It is unlikely that the shareholding could successfully be widened to bring Sodarcan's share under 10%, because of the size of the company itself and the loss of the advantages obtained from this special relationship. Indeed, it was the previous owner's inability to find a suitable mission for the company in Canada which resulted in the Sodarcan Group purchasing 50% of it in 1982.

The management relationship between The National Reinsurance Company of Canada and Reinsurance Management Company of Canada (RMCC) would also be forbidden under the rules on self-dealing, since, although RMCC is a subsidiary of The National Re, the proposals specifically state that management arrangements in such cases would be limited to the 1% rule and it would not be possible for RMCC to operate at a management fee to The National Re of less than 1% of The National Re's expenses.

While The National Re could, of course, operate in its own right, without a management company, its association with the other companies managed by RMCC would almost certainly cease, thus robbing it of substantial economies of scale, which nonetheless remain available to its competitors in the market, since they are all Canadian branches or subsidiaries of large international



insurance and reinsurance groups, able to use their world-wide revenues to spread their costs.

Since RMCC is 100% owned by The National Re, it is difficult to see how self-dealing through a management arrangement could result in harm to The National Re, such as might be the case if RMCC were a separate subsidiary of Sodarcan or the parent of The National Re, since the structure adopted means that the interests of The National Re and of RMCC are one and the same. This is reinforced by the fact that RMCC does not handle technical balances belonging to The National Re, all premiums and claims going directly into accounts belonging to The National Re itself. In such circumstances, it would be a simple matter to monitor the relationship between the two, in order to ensure that no impropriety can develop.

A further major part of the relationships between Sodarcan companies which would not be possible under the self-dealing regulations is that between le Blanc Eldridge Parizeau (BEP) and The National Re.

Since The National Re is one of the major reinsurers on the Canadian market and the importance of the full complement of companies managed by RMCC is greater still, it is necessarily an important market for le Blanc Eldridge Parizeau and it would be virtually impossible for BEP to compete if access to such an important group of reinsurers were denied it, while it remained available to BEP's competition.

Similarly, since BEP is the largest reinsurance broker in Canada, it is a producer of major importance to The National Re, being the source of about 70% of its property/casualty business.

The fronting operations, which The National Re has done exclusively for the BEP group since its purchase by the interests which subsequently formed Sodarcan, were instrumental in permitting both BEP and The National Re to grow as Canadian-owned companies in a competitive market dominated by major foreign groups. Although fronting is now of much reduced importance to both offices, it nonetheless remains an important revenue producer for The National Re and provides a definite competitive advantage for BEP.

Although fronting operations have been a factor in other insurance companies getting into difficulties, The National Re has structured its fronting in such a way as to provide it with the maximum possible protection. For example, it fronts for unlicensed reinsurers only on proportional business and obtains deposits in cash for 100% of the technical liabilities of the reinsurers for which it fronts. This means that it is able to respond immediately to the cash needs of its ceding companies under the contracts it writes, without having to wait for funds to arrive from overseas. In addition, the examination of the financial security offered by the reinsurers for which it fronts has always been a prime concern of The National Re.

It does not front for unlicensed reinsurers on excess of loss business, where the possibility of under-reserving and late reporting of losses is many times greater, specifically because of the danger of having difficulty in obtaining

from the reinsurers for which it fronts funds required several years after the event giving rise to a claim.

Fronting has always been carried out with the full knowledge of the Department of Insurance and in compliance with Department regulations.

Because of the substantial capacities, either in terms of premium or limit or both, which reinsurance contracts usually require, it is rare for The National Re to write 100% of any contract being marketed by BEP; rather, it will participate for a share, as well as shares written by RMCC for its other managed companies, along with other reinsurers on the Canadian and international markets. Since all reinsurance contracts are placed at identical terms and conditions for all reinsurers, The National Re invariably participates on the same terms as if it were dealing with BEP at arm's-length, since those terms have also been accepted by reinsurers who clearly are at arm's-length. Indeed, The National Re's underwriting policy prevents it from participating on a substantial volume of the business which BEP markets to other reinsurers.

Because of the fact that The National Re participates on business marketed by BEP at the same terms and conditions as reinsurers with which BEP is at arm's-length, it is a simple matter to determine that there is no undue advantage taken of the fact that such acceptance represents self-dealing as defined in the Green Paper.



In view of the particular nature of the property/casualty insurance industry and the fact that it is the only sector of the financial services industry under foreign domination, and also because of the particular structure of the Sodarcan Group and its position as an important Canadian-owned entity in this foreign dominated market, we believe that the alternative to a total ban on self-dealing which is referred to in the Technical Paper as «Institutional Regulation» would be more appropriate.

As has been demonstrated in this part of our submission, much of the structure is already in place within Sodarcan which would ensure that there is no abuse of self-dealing. Because of the particular nature of the transactions concerned, and again as demonstrated above, it would be a simple matter for independent board members of The National Re and The Albion to oversee all aspects of self-dealing to ensure that no such abuse were to develop in the future.

As an alternative to the creation of a special committee of outside directors, however, we should like to propose a reporting system to the regulatory authorities, which, in the case of financial institutions in the Sodarcan Group, is the Department of Insurance.

Under such an approach, the Board of Directors of the financial institution would be required to adopt a policy on self-dealing, to be lodged with the regulatory authority and re-approved annually. The institution would then be required to report to the regulatory authority on a periodic basis on self-dealing - in the case of an insurance company, this could be in response to a specific questionnaire forming part of the Annual Statement to be submitted to the Department of Insurance.

We believe that such an approach would provide acceptable controls on self-dealing within a group such as Sodarcan, while not diminishing the competitive position it has built for itself in the Canadian market. In fact, the situation would be little removed from that which is specifically provided for in the Green Paper under networking arrangements, The National Reinsurance Company of Canada having le Blanc Eldridge Parizeau as its agent for certain business just as an insurance company would have a trust company under common ownership as an agent for some of its business.

To proceed with the total ban on self-dealing as it is proposed would result in the necessity of dismantling Sodarcan, which has been painstakingly built up since its formation in 1972, using the synergy available to it by its structure to obtain for itself the important place it now has as a Canadian-owned group serving Canadians in a market dominated by foreign interests at all levels.

Although Sodarcan is unusual in Canada as a vertically integrated insurance group, it is by no means uncommon in the world-wide insurance market to find ownership links between brokers and insurance companies.

The Sedgwick Group, based in England, is probably the second largest insurance broking group in the world. In Canada, it operates through its Euings, Lukis Stewart, Tomensen Saunders, Sedgwick Alexander and John F. Sullivan subsidiaries. Although the main operations are insurance and reinsurance broking, also within the group are several underwriting agencies and at least four insurance or reinsurance companies. A substantial minority shareholder of Sedgwick's, with 39% ownership, is the Transamerica group of the United States,

operating in Canada through Transamerica Insurance Company, The Canadian Surety Company, Transamerica Occidental Life Insurance Company and Transamerica Life Insurance Company of Canada.

Other groups with similar integration are Stewart Wrightson (five or more insurance companies, including the Coronation Insurance Company in Canada), Willis Faber, C.E. Heath, Hogg Robinson and Bain Dawes, and this list is certainly not a complete one.

The position of the Insurance Group of Canada West is to a considerable extent a special one, since the impact on it of the proposed legislation goes beyond what we believe the government had in mind when developing its proposals and indeed seems to go against one of the important principles stated on the first page of the Green Paper, promotion of the harmonization of federal and provincial regulatory policies.

The Green Paper states that a financial holding company must be set up if more than one financial institution is under common ownership and at least one of such institutions is federally regulated. However, a specific exemption to this is made where the financial institutions are governed by the same legislation.

Thus, Sodarcan would not be obliged to set up a financial holding company because of its interest in The National Reinsurance Company of Canada and The Albion Insurance Company of Canada, two financial institutions, since both these companies fall under the Canadian and British Insurance Companies Act. However Canada West Insurance Company, a member of the Insurance Group of



Canada West, in which Sodarcac has a 35% interest, falls under provincial insurance legislation and, since Sodarcac thus has an ownership interest in more than one financial institution falling under separate governing legislation, a financial holding company becomes necessary. By thus being obliged to become a subsidiary of the financial holding company, Canada West becomes subject to the rules on self-dealing which are proposed in the Green Paper.

This would force it to dismantle the operating structure it has set up, which enables it to offer competitive terms to its insureds in western Canada, by controlling its sources of business, the adjustment of its claims and even the cost of the repairs of vehicles it insures.

This structure is permitted to it by its own governing legislation and we do not feel that it should be prevented from operating in such a fashion because a minority shareholder also owns an insurance company which falls under federal legislation.

Indeed, it would be particularly ironic if Canada West were in the position of being permitted by its own governing legislation to operate as it now does, but forbidden from doing so because of the rules set out in the Green Paper, while it would be permitted to carry out exactly the same "self-dealing", if The Canada West Insurance Company absorbed the various companies in the Insurance Group of Canada West into its own operation and was governed by the proposed new federal legislation, which would permit an insurance company to do anything which was not specifically excluded by the legislation.

It would thus find itself forbidden by federal legislation from doing what federal legislation would permit, because it fell under provincial legislation.

Although we do not believe the interests of the Canadian public would be served by applying to the property/casualty insurance industry the limitations on foreign activity which exist in the banking industry, we do believe that legislation brought in by the Canadian government should not result in a weakening of the position of Canadians in this sector. We believe that, for a Canadian group operating within the boundaries of our country, the vertical integration typified by Sodarcan's structure is essential to offset the advantages available to its foreign-owned competitors as a result of their international operations.

While Sodarcan may, at present, be a special case, as by far the largest fully integrated group, there are other groups which are seeking a similar route to their growth and to ensure their place in the market. For example, a number of insurance companies have purchased insurance agencies, in order to ensure a flow of business which will enable them to withstand better the marketing pressures which can be put on them by the largest insurance brokers in the country, which frequently control sufficient business to, perhaps not make or break an insurance company, but certainly affect seriously its prospects.

A failure to adjust the measures proposed in the Green Paper in order to take into account the particular situation of the Canadian insurance industry may well result in further concentration of the industry into fewer hands, those hands being already primarily foreign ones.

### CONCLUSION

The property/casualty insurance industry is a vital part of the Canadian economy, touching all segments to some degree or another.

The Canadian economy has been well served in the past by the foreign interests which dominate the property/casualty insurance industry and there is no reason to believe that they would not continue to be well served by them in the future.

However, as the only foreign dominated sector of the Canadian financial services industry, we believe it essential that government, while not acting to protect Canadian interests, should not take any action which harms them.

It is groups such as Sodarcan which offer the Canadian public the opportunity of seeing a strengthening of the Canadian role in the industry, perhaps not so much in the field of insurance underwriting, but certainly in the insurance agency and broking field, which is the point of first contact with the industry for the vast majority of Canadians.

Before terminating this submission, we wish to state that we have not ignored the proposals in the Technical Paper concerning changes in the specific legislation governing insurance companies. However, we have not gone into detail on this subject, since we have already made a submission to the Department of Insurance of Canada on these proposed amendments, as they were



originally outlined in the Department's memorandum of September 20th, 1982. Our views on these proposed regulations have not changed and we should be happy to discuss them further with The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, or the Department of Insurance.

We appreciate the opportunity given to us to make this submission and would be pleased to elaborate on any part of it in further discussions, if this is the wish of the committee.

\*

\*

\*

## APPENDICE "FNCE-86"

MÉMOIRE  
DE  
LA CORPORATION FINANCIÈRE TRILON  
AU COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE  
ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES DE LA CHAMBRE DES COMMUNES  
RELATIVEMENT A L'EXAMEN DES  
PROPOSITIONS SUR LA RÉGLEMENTATION  
DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

## Table des matières

### Introduction

#### La Corporation financière Trilon

- . Trilon a été constituée pour répondre aux besoins des consommateurs
- . Membres du groupe Trilon

#### Valeurs reconnues par l'entreprise

- . Vocation et principes d'exploitation définis par Trilon

### Concurrence

- . Trilon appuie le principe du développement de la concurrence
- . La législation doit être modernisée et les pouvoirs des secteurs de la fiducie et de l'assurance doivent être accrus.
- . La coordination et l'harmonisation des lois seraient bienvenues.

### Propriété

- . Aucune restriction quant à la propriété canadienne des institutions financières
- . Approbation des organismes de régie pour la propriété et la nomination des administrateurs

### Constitution de réseaux

- . Accueil favorable de la levée des mesures empêchant la constitution de réseaux et de l'interdiction des ventes liées

### Solvabilité

- . Les préoccupations causées par les transactions intéressées sont compréhensibles, mais il convient de ne pas gêner le déroulement normal des affaires.



- . Critères de sélection très stricts pour ceux qui possèdent, dirigent ou gèrent les institutions financières
- . Autres mesures législatives de sécurité, incluant les normes applicables aux administrateurs, aux administrateurs indépendants, aux comités spéciaux du conseil et aux codes de déontologie
- . Mesures prises par Trustco Royal et Lonvest

### Conflits d'intérêts

- . Contrôle raisonnable, concept de la Muraille de Chine
- . Rôle du conseil d'administration : vérification de la gestion du chef de la direction et du concept de la Muraille
- . Communication des renseignements relatifs à la résolution des conflits

### Transactions intéressées

- . Trilon admet la nécessité d'un contrôle, mais recommande d'éviter des restrictions indues
- . Exemple de contrôle des transactions intéressées : Trustco Royal

### Concentration

- . Trilon : un groupe d'entreprises diversifiées, de calibre mondial, en association avec le grand public

### Conclusion

- . La croissance des établissements financiers non bancaires va dans le sens des objectifs définis.

Mémoire de Trilon au Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes relativement  
à l'examen des  
propositions sur la réglementation des  
institutions financières

Introduction

La Corporation financière Trilon apprécie de pouvoir présenter son point de vue sur le document intitulé "La réglementation des institutions financières du Canada : propositions à considérer" ainsi que sur le Supplément technique, déposés devant le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques de la Chambre des communes.

Le débat actuel se déroule à un moment où le secteur des services financiers se dirige vers une restructuration fondamentale qui, selon nous, est inévitable. Étant donné l'ampleur de cette question, le processus de consultation entrepris par les pouvoirs publics se révèle particulièrement opportun.

En règle générale, Trilon voit d'un oeil favorable les propositions du Livre vert et appuie l'idée d'accroître et de stimuler la concurrence au sein du secteur financier, de façon à donner aux consommateurs un choix encore plus vaste de services financiers et, essentiellement, d'entretenir la confiance du public dans le système financier canadien tout en lui offrant ces produits et services aux meilleures conditions possibles.

Trilon ne sous-estime pas les difficultés considérables que posera la structuration d'un système financier équitable, dans lequel tous les Canadiens pourront avoir confiance, au sein duquel tous les établissements responsables et innovateurs pourront prospérer, sans être contraints par un encadrement excessif, et dont les consommateurs seront les principaux bénéficiaires.

Dans le cadre de sa propre expansion, Trilon a dû résoudre bon nombre des questions que se posent actuellement le gouvernement et le comité. Notre société s'est mérité un certain degré d'estime de la part du public des investisseurs et des consommateurs, estime qui s'appuie non pas seulement sur des résultats mais également sur une aptitude fondamentale à gagner la confiance du public. Nous espérons que notre expérience et notre point de vue pourront aider le comité dans le cadre de ses délibérations.

### La Corporation financière Trilon

La mutation que connaît actuellement le secteur financier canadien trouve son origine dans l'évolution des besoins des consommateurs, l'application généralisée des techniques informatiques, la modernisation des structures législatives et réglementaires, l'évolution sociale et démographique et, plus encore, la venue sur le marché de consommateurs beaucoup plus avertis, qu'il s'agisse d'entreprises ou de particuliers. Aux besoins fondamentaux de stabilité et de sécurité de l'épargne et des placements, les consommateurs ajoutent aujourd'hui de nouvelles exigences,



notamment au chapitre de l'éventail des services offerts pour satisfaire leurs besoins spécifiques. Ces exigences portent aussi bien sur l'importance et la spécificité des services que sur la capacité des établissements financiers à leur offrir des rendements qu'ils considèrent suffisants, notamment en période d'inflation.

Trilon a été constituée en 1982 pour répondre aux besoins de sa clientèle et regrouper sous un même toit des sociétés qui possédaient les connaissances, la surface économique et les ressources nécessaires pour répondre aux besoins d'efficacité du public et concurrencer plus efficacement les autres intervenants du secteur des services financiers, tant sur le marché national qu'à l'étranger. Nous pensons que le consommateur est le principal bénéficiaire d'une telle opération.

Depuis sa constitution, la Corporation financière Trilon a pris des participations importantes dans le secteur de l'assurance-vie, de l'assurance I.A.R.D. et des services financiers, fiduciaires, et de courtage immobilier. A l'heure actuelle, Trilon possède 65 % de Lonvest Corporation, société d'assurance cotée en bourse et propriétaire à 98 % de la compagnie d'assurance London Life qui occupe la première place sur le marché canadien de l'assurance-vie des particuliers. Par ailleurs, Lonvest possède une option sur la compagnie d'assurance Wellington qui appartient à 100 % à Trilon et dont les prédécesseurs travaillent au Canada dans le domaine de l'assurance générale depuis 1840.

La Wellington a été récemment rapatriée par rachat à la compagnie mère des États-Unis qui avait acquis cette société il y a 20 ans.

Par ailleurs, Trilon possède 50 % des actions ordinaires en circulation de Trustco Royal Limitée, l'une des principales sociétés de fiducie et de services financiers du Canada. Trustco Royal détient par ailleurs 50 % des actions ordinaires de Royal LePage Limitée, qui est la plus importante société de courtage immobilier du Canada. Les autres activités financières de Trilon l'amènent à intervenir sur le marché monétaire, le marché des devises, le financement du papier commercial et, par une participation de 51 % dans CVL Inc., à offrir des services de location à long terme de véhicules et de gestion de flotte.

#### Valeurs reconnues par l'entreprise

Trilon s'est publiquement engagée à devenir la principale société de services financiers diversifiés du Canada en regroupant des unités d'exploitation apparentées qui occupent une position importante sur des marchés choisis en Amérique du Nord. Par l'intermédiaire de ce groupe, Trilon entend offrir une combinaison unique de services financiers de haute qualité à des conditions particulièrement avantageuses aux Canadiens de toutes les catégories sociales. Pour y parvenir, Trilon a défini les principes fondamentaux qu'elle entend respecter, à savoir :

a) Limiter ses investissements à long terme au secteur des services financiers.

b) Croyant fermement dans l'intérêt d'une "association" avec le public et quelles que soient les théories ou les exigences des investisseurs à l'effet contraire, nous limiterons avec le temps nos prises de participation à environ 50 % comme nous l'avons déjà fait avec Trustco Royal, Royal LePage et Lonvest. Un tel engagement s'appuie sur trois idées :

- ° Donner à tous les Canadiens la possibilité d'investir dans les grandes entreprises ou entités économiques de leur pays.
- ° Attirer des cadres qualifiés et leur donner la possibilité d'être directement intéressés à leurs propres activités et de disposer de l'autonomie nécessaire dans la gestion quotidienne de leur entreprise.
- ° Quantifier de manière impartiale la valeur et le rendement des unités concernées.

c) Dans le cadre de nos relations avec les entreprises du groupe, nous limitons nos interventions au niveau du conseil d'administration et du chef de la direction, sans déborder le cadre de la planification stratégique, de l'évaluation de la direction, de la succession et de la rémunération, des renseignements au conseil et aux actionnaires et des politiques pouvant toucher les actionnaires.

d) Nous intéressons nos cadres supérieurs en leur offrant des prises de participation généreuses qui leur permettent de s'identifier aux actionnaires et les exposent comme eux aux risques inhérents à leur investissement.

e) Nous encourageons nos dirigeants à maintenir une politique de stabilisation des dividendes quelle que soit l'évolution de la conjoncture. A cet effet, nous nous opposons fermement à la prise de risques indus et sommes prêts à sacrifier le potentiel apparent de certaines activités pour assurer la protection adéquate de nos investissements.



f) Nous prenons toutes les mesures nécessaires pour que les actionnaires aient la possibilité de faire connaître leur opinion en appliquant des techniques telles que le vote cumulatif des administrateurs et la constitution de comités spéciaux au sein desquels nous jouons un rôle très limité, voire nul.

En annexe A figure un organigramme du groupe ainsi constitué.

### Concurrence

Trilon appuie sans réserve le principe fondamental dont fait état le Livre vert à savoir accroître la concurrence entre les divers établissements du secteur des services financiers, de façon à permettre un élargissement constant et nécessaire de la gamme des services financiers offerts aux entreprises et aux particuliers.

Le Livre vert indique que la politique publique actuelle entend retenir le principe traditionnel des "quatre piliers" dans le cadre de la restructuration des lois régissant le secteur des services financiers. Trilon appuie ce principe mais estime toutefois nécessaire d'accroître les pouvoirs accordés aux établissements financiers non bancaires.

Le secteur bancaire s'est vu accorder des avantages très nets par rapport à la concurrence, lors des révisions périodiques de la Loi sur les banques et de ses règlements. Bien que bénéficiant sans aucun doute aux consommateurs, au niveau des prêts à la consommation, des prêts résidentiels hypothécaires et des programmes de dépôt, ces diverses mesures ont contribué à créer un cadre au sein duquel les banques se sont vu accorder de vastes pouvoirs pour se lancer dans toutes les activités qui ne leur sont pas spécifiquement interdites, ce qui a contribué à les avantager sensiblement par rapport à la concurrence.

A l'opposé, la dernière révision importante de la législation qui régit le secteur fiduciaire remonte à 1912 et nos établissements doivent s'efforcer aujourd'hui d'être concurrentiels, face à des exigences modernes, tout en s'accommodant d'un cadre législatif qui les confine à des fonctions spécifiques. De son côté, le secteur de l'assurance se trouve dans une position tout aussi désavantageuse puisque la dernière révision importante des lois qui le régissent remonte à 1932. Ces lois dépassées n'ont pas permis aux secteurs de la fiducie et de l'assurance de répondre comme ils l'auraient dû à l'évolution dynamique des affaires, en particulier au cours des 20 dernières années.

Compte tenu de ces divers facteurs, de l'évolution rapide de la technologie et du fait que les marchés financiers du Canada sont sous constante surveillance de grands établissements étrangers qui cherchent toutes les occasions de s'y introduire, il semble très clair que le secteur

financier non bancaire a besoin de pouvoirs beaucoup plus étendus et d'une souplesse qui lui permette de mieux s'affirmer face à la concurrence, tout en innovant, pour le bien ultime des consommateurs.

Le Livre vert traite de la création de banques de l'annexe C. Trilon considère que cette proposition est novatrice et mérite un examen attentif. Nous ne pensons pas toutefois qu'elle puisse palier au besoin pressant d'accroître les pouvoirs des sociétés de fiducie et d'assurance en matière de prêts commerciaux.

Trilon souscrit également à deux autres objectifs du Livre vert. En premier lieu, nous serions particulièrement satisfaits que toute la législation financière soit coordonnée et revue régulièrement et périodiquement. Ceci irait dans le sens des objectifs de la politique publique qui entend créer un cadre équitable de refonte législative régulière pour chacun des quatre "piliers" et permettrait une saine concurrence entre tous les intervenants du secteur financier désireux d'offrir aux consommateurs une gamme de services étendue, à des conditions particulièrement avantageuses. Parallèlement, nous verrions d'un très bon oeil une harmonisation des lois provinciales et fédérales et sommes prêts à encourager le gouvernement fédéral dans ses efforts pour éviter une balkanisation du secteur financier canadien.



Enfin, et peut-être plus important encore, nous pensons que le processus de révision de la réglementation devrait être évolutif de façon à éviter tout bouleversement transitoire des institutions ou des marchés et assurer ainsi le maintien de la confiance des déposants.

### Propriété

La présence de certains actionnaires importants est une réalité de longue date dans le secteur de la fiducie et de l'assurance. Dans le monde financier, ces établissements ont bien servi les intérêts du public, les aspirations économiques de notre nation et de ses industries, en faisant preuve de résultats exceptionnels et d'une intégrité sans reproche dans la vaste majorité des cas.

Trilon pense donc qu'aucune restriction ne devrait être imposée quant à l'importance du contrôle canadien exercé sur les établissements de services financiers.

Notre position s'appuie sur les arguments suivants :

- ° L'imposition de limites sur la propriété des sociétés de fiducie et d'assurance aurait aujourd'hui des répercussions négatives importantes sur les droits de propriété de tous les actionnaires.
- ° La présence d'actionnaires importants est aujourd'hui vitale dans le secteur de la fiducie et de l'assurance, non seulement parce que ces actionnaires fournissent une partie considérable et irremplaçable du capital de risque de ce secteur, mais également parce que leur présence est garante de la responsabilité des dirigeants pour le plus grand bénéfice des autres actionnaires, des clients et du grand public.

- ° La disparition d'investisseurs importants et responsables empêcherait sans aucun doute les sociétés de fiducie et d'assurance de concurrencer valablement les banques dans le secteur financier canadien.
- ° Les propositions visant à imposer de telles limites ne tiennent pas compte du principe fondamental selon lequel les intérêts du propriétaire de toute entreprise et de l'entreprise elle-même ne sont pas divergents, mais que tous deux ont avantage à maintenir la bonne réputation et les résultats de l'entreprise de façon à ce qu'elle puisse continuer de se développer et de prospérer, en offrant des produits et des services de haute qualité au meilleur coût possible.

Trilon serait en faveur de la mise en place d'un appareil législatif prévoyant une série d'approbations au-delà d'un certain pourcentage de contrôle. A ce chapitre, Trilon recommande un processus en deux étapes prévoyant qu'une approbation serait nécessaire pour porter une participation au-delà de 25 % puis au-delà de 50 %, l'approbation étant conditionnelle, dans les deux cas, au respect de normes précises en matière de responsabilité, de réputation et de répondant. Par ailleurs, nous serions partisans du maintien, pour les sociétés établies, d'un pourcentage minimum de participation publique de 25 % par voie de vote cumulatif ou de tout autre moyen garant d'une représentation démocratique des actionnaires.

Par ailleurs, nous serions également d'accord pour que la nomination de tous les administrateurs des sociétés du secteur des services financiers soit soumise à des organismes de régie dont l'approbation serait conditionnelle au respect de normes précises de responsabilité, de réputation et de répondant.

Et, finalement, si la centralisation du contrôle d'une institution financière peut sembler préoccupante, il ne faut pas oublier que même dans des sociétés dont le capital est très largement dilué, le contrôle effectif est souvent entre les mains d'un nombre limité de membres de la haute direction et, pour le moment, les mécanismes d'intervention mis à la disposition des actionnaires de telles entreprises sont très limités.

### Constitution de réseaux

Trilon accueille favorablement la proposition du gouvernement visant à lever toute interdiction administrative à l'établissement de réseaux de services financiers, tout en souscrivant pleinement à l'interdiction des ventes liées; nous espérons pouvoir participer à l'élaboration des règles de base en ce domaine.

### Solvabilité

Il ne fait aucun doute que la question de la solvabilité des institutions financières sera l'une des plus importantes et l'une des plus délicates que les membres du comité devront examiner. Trilon connaît et comprend parfaitement l'aspect épineux de cette question tant pour le public que pour le gouvernement. La confiance du public, des investisseurs et des déposants dans l'intégrité de nos établissements financiers est et doit



rester l'élément fondamental et principal de toute politique publique en ce domaine.

Nous sommes également conscients que l'attention du public s'est centrée sur les faillites récentes de quelques établissements dont la solvabilité avait été compromise par des opérations "intéressées" entre parties ayant des liens de dépendance. Par le passé, le gouvernement a réussi efficacement à maintenir la confiance du public, des investisseurs et des déposants en créant un système législatif assurant le respect de normes minimales pour la conduite des affaires et imposant des amendes sévères à ceux qui y dérogeaient. Malheureusement, ce système n'a pu éviter ni résoudre les difficultés financières de certains établissements et il a été nécessaire d'établir un programme d'assurance pour maintenir la confiance du public. La combinaison de ces deux réassurances a été, pour les Canadiens, l'élément clé de la confiance qu'ils ont accordée au secteur financier, ce qui a globalement contribué au fonctionnement efficace des marchés. L'expérience a toutefois prouvé que, ni dans un cas, ni dans l'autre, ces systèmes ne pouvaient remplacer un processus de sélection rigoureuse des nouveaux arrivants sur le marché.

A juste titre, il est à craindre que le secteur financier ne soit injustement pénalisé, si le laisser-aller de quelques-uns impose l'application de mesures restrictives à l'ensemble du secteur; l'interdiction proposée dans le Supplément technique de toutes les transactions entre parties apparentées, pourrait, quel qu'en soit le mérite, gêner voire même paralyser le déroulement normal de transactions commerciales appropriées et avantageuses.

Trilon estime que la nature même des opérations d'intermédiaires financiers impose aux propriétaires, administrateurs et dirigeants d'une société de services financiers de justifier la confiance que le public place en eux. Par ailleurs, Trilon considère que la délivrance d'un permis à cet effet peut être considérée comme un privilège qui matérialise la confiance du public en l'intégrité de cet établissement. En conséquence, il est impératif d'appliquer des normes de responsabilité, de réputation et de répondant si l'on veut que le public accepte ceux qui ont le contrôle des établissements financiers et ait confiance en eux.

Trilon recommande que le législateur aborde le problème en imposant de stricts critères de sélection à ceux qui désirent se voir accorder le privilège d'être propriétaires d'une société financière ainsi qu'à tous ceux qui entendent la gérer et la diriger. Des critères de responsabilité, de réputation et de répondant ainsi qu'un relèvement des exigences minimales de capital devraient figurer dans les nouvelles lois et les organismes de contrôle et devraient avoir les pouvoirs nécessaires pour s'acquitter de leur mandat et vérifier régulièrement le respect des normes ainsi fixées.

Nous pensons également que tous les nouveaux arrivants sur le marché financier devraient être acceptés par un organisme sectoriel garant de leur solvabilité. A cet égard, nous pensons que les déposants, à l'exception des plus petits d'entre eux, devraient assumer une certaine

partie du risque de solvabilité des établissements financiers avec lesquels ils décident de traiter, et que les établissements participants devraient être convenablement représentés dans tout organisme assurant la protection de la solvabilité de ses membres.

Étant donné l'importance que revêt pour Trilon la confiance du public dans l'intégrité de la solvabilité d'une société financière, nous recommandons que la législation prévoie des mesures particulièrement strictes notamment dans les domaines suivants :

- ° Normes plus élevées de responsabilité, applicables à tous les administrateurs dans l'exercice de leur mandat et de leurs obligations. A cet effet, nous sommes d'accord sur le principe avancé dans le Supplément technique concernant le rôle des administrateurs en dehors du cadre de la responsabilité collective que nous estimons mal adaptée.
- ° Exigences minimales prévoyant la participation d'administrateurs indépendants au conseil d'un établissement financier. Cette indépendance serait établie sur la base de critères particulièrement rigoureux et la constitution du conseil serait surveillée à intervalles réguliers par les organismes de régie qui auraient les pouvoirs nécessaires pour exiger le respect des normes précitées. Trilon recommande également le principe du vote cumulatif pour l'élection des administrateurs de façon à assurer une représentation proportionnelle des actionnaires au conseil.
- ° Exigence voulant que les comités du conseil incluent ceux dont la seule responsabilité serait d'établir des critères relatifs aux prêts et aux investissements, à la vérification de toutes les transactions avec des parties apparentées et qu'ils disposent de pouvoirs nécessaires pour annuler toute transaction qui transgresserait ces directives. Les organismes de régie pourraient examiner les procès-verbaux de ces comités de façon à veiller au respect des directives.



- ° Obligation pour les conseils d'administration d'établir, d'approuver et de surveiller le respect d'un code de déontologie applicable aux activités courantes de l'entreprise, y compris les transactions entre parties apparentées, et permettant de résoudre toutes les possibilités de conflit d'intérêts au niveau des employés, des administrateurs ou des actionnaires principaux. Les administrateurs seraient assurés chaque année que les dirigeants de la société connaissent ce code et l'ont respecté.

Étant particulièrement conscient de l'importance que revêt la confiance que le public, les investisseurs et les déposants placent dans un établissement financier, le groupe des sociétés Trilon respecte d'ores et déjà la plupart de ces critères.

En fait, Trustco Royal et Lonvest se sont attaqués au problème des conflits d'intérêts en créant un comité responsable du code de déontologie. Ce comité n'est composé que d'administrateurs indépendants et a pour mandat de surveiller la conduite des affaires et le respect des normes d'éthique au sein de la société, et de résoudre tout conflit qui pourrait survenir entre la société et ses divers éléments. Une description plus détaillée de la composition et du fonctionnement de ces comités spéciaux du conseil figure plus loin dans ce mémoire et Trilon soumettra avec plaisir aux membres du comité des explications complémentaires sur les mécanismes mis en place.

### Conflits d'intérêts

Il faut se souvenir que les risques de conflits d'intérêts font partie de la réalité quotidienne et peuvent poser des problèmes aux établissements financiers et à leurs dirigeants. Les cadres de ces entreprises sont en permanence sensibilisés aux impératifs de

confidentialité qu'exige leur clientèle et finissent par les respecter automatiquement dans le cadre de leurs activités quotidiennes.

Inévitablement, ils se trouvent confrontés à des possibilités de conflit et apprennent rapidement à éviter la dispersion de certains renseignements entre des secteurs où de tels conflits peuvent se manifester. La fréquence et la variété de ces cas est telle qu'il serait impossible d'en dresser la liste et de légiférer de façon absolue pour éviter tout conflit dans le cadre des opérations quotidiennes. Trilon estime qu'il est possible de créer un cadre de travail raisonnable et approprié assurant que les personnes qui contrôlent et gèrent les établissements financiers respectent certaines normes en ce domaine et traitent avec fermeté tout abus constaté. A cet effet, nous souscrivons au principe de la "muraille de Chine" qui offre une solution effective aux problèmes de conflit d'intérêts au sein d'un même établissement.

Ce principe n'est toutefois pas infaillible puisque la "muraille" aboutit inévitablement au bureau du chef de la direction. Celui-ci a un accès direct à tous les compartiments même s'ils sont séparés par cette fameuse muraille. A notre avis, il revient au conseil d'administration de réglementer l'application d'un tel principe en surveillant de près la façon dont le chef de la direction s'acquitte de son mandat de gestionnaire et traite les situations conflictuelles qui peuvent lui être référées par ses subordonnés.

A cet effet, le conseil doit assimiler son rôle à celui d'un vérificateur. Plus spécifiquement, il doit avoir les pouvoirs nécessaires et le droit de discuter directement avec les autres membres de la direction, indépendamment de son chef, de tout point qui concerne le respect du principe de la muraille. Il devrait s'agir d'une procédure standard pour les comités de vérification et également pour les comités de placement. Par ailleurs, les méthodes établies pour l'application du principe de la muraille devraient être communiquées au conseil à qui il reviendrait de les examiner régulièrement. Dans certains cas de conflits d'intérêts, le chef de la direction devrait de lui-même se retirer du processus décisionnel, pour éviter tout problème. En cas de conflit majeur, il s'en remettrait à la décision du conseil d'administration.

Bien que nous émettions de fortes réserves quant à la nécessité de créer un "Bureau des conflits d'intérêts", nous admettons qu'il est nécessaire de donner aux organismes de régie l'accès aux procès-verbaux du conseil d'administration ou des comités lorsque survient un conflit d'intérêt majeur. Par ailleurs, les organismes de régie devraient pouvoir communiquer avec les vérificateurs de la société, de façon à obtenir les renseignements relatifs aux situations de conflit et aux transactions entre parties apparentées que les vérificateurs ont identifiées dans le cadre de leur mandat. Au-delà de ce seuil, toute divulgation des renseignements afférents risquerait de compromettre la confidentialité dont bénéficie la clientèle.



### Transactions intéressées

Le gouvernement a clairement indiqué dans son Livre vert que le véritable défi était d'élaborer une réglementation qui encourage, plutôt qu'elle ne prévient, l'innovation et l'efficacité du secteur financier tout en assurant la protection du public. Dans le cadre des principes qu'il énonce, le gouvernement cite la promotion de la concurrence, de l'innovation et de l'efficacité, la santé des institutions financières et la stabilité du système financier.

Trilon reconnaît que son rôle est de répondre aux besoins de sa clientèle en fournissant des services appropriés, novateurs et concurrentiels. Nous reconnaissons également que le rôle du gouvernement est de s'assurer de la stabilité financière du système et de la protection des déposants. Trilon admet qu'il est nécessaire pour l'ensemble du secteur des services financiers d'appliquer une législation qui permette un contrôle effectif des possibilités de conflit et notamment des transactions intéressées. Il serait toutefois préoccupant et assurément regrettable que le nouveau cadre législatif impose des restrictions indues aux membres du secteur financier qui ont fait leurs preuves dans la conduite de leurs affaires.

La nécessité de respecter un équilibre aussi délicat n'est pas nouvelle. En fait, la révision de la législation ontarienne applicable aux sociétés de prêts et de fiducie précisait, en novembre 1983, que les nouvelles lois et l'administration devaient, dans toute la mesure du possible, éviter d'alourdir la charge ou de restreindre la marge de manoeuvre de ceux qui géraient leurs affaires avec prudence et s'acquittaient pleinement de leurs obligations légales et fiduciaires.

La question la plus délicate qui se pose, en ce qui a trait aux transactions intéressées, concerne les répercussions que ces opérations peuvent avoir sur la solvabilité des établissements concernés. Le législateur devrait s'efforcer de contrôler les abus sans toutefois gêner le fonctionnement raisonnable du système financier ou empêcher la réalisation d'opérations utiles et légitimes, ou encore interdire que des sociétés apparentées travaillent à juste titre en réseau.

Nous disposons à l'heure actuelle d'un système de loi et de règlements complet, capable de faire face à la plupart des cas de conflit d'intérêts et de transactions intéressées mais qui, sous certains angles pourrait être complété par de nouvelles dispositions. Trilon accepterait volontiers une modification du cadre actuel qui imposerait que toute transaction impliquant des personnes ou des établissements ayant des liens de dépendance soit soumise à l'approbation d'un groupe indépendant d'administrateurs des établissements concernés, et que toute transaction de cette nature qui porterait sur un montant dépassant 10 % de l'actif de l'établissement soit approuvée par la majorité des actionnaires publics de cet établissement. Trilon estime que ce mécanisme complémentaire serait efficace pour contrôler tout abus en ce domaine.

De leur propre initiative, les sociétés du groupe Trilon ont pris des mesures spécifiques, au niveau du conseil d'administration et de tous les employés, permettant de traiter des problèmes que pourraient soulever des transactions entre parties apparentées.

A ce chapitre, l'exemple de Trustco Royal dont nous avons parlé brièvement au début de ce mémoire illustre plus complètement l'approche de la société face à cette question.

Le conseil d'administration de Trustco Royal a confié à un Comité des placements, regroupant une majorité d'administrateurs indépendants, le mandat d'examiner la politique et les décisions de placement relatives aux capitaux de la société et des clients. Ce comité doit référer toute transaction entre parties intéressées à un autre comité du conseil, le Comité responsable du code de déontologie. Ce comité se compose uniquement d'administrateurs qui n'ont aucun lien avec les principaux actionnaires de la société, et il a établi un code de déontologie dont il surveille l'application ainsi que des directives concernant les prêts et les placements. Ce code est précis et stipule que "tout prêt important, placement, recommandation de politique, cas, ou activité commerciale impliquant un conflit d'intérêts majeur sera référé au Comité responsable du code de déontologie". Ce code est sévère et prévoit des sanctions particulièrement rigoureuses en cas de contournement.

De son côté, Lonvest a adopté des dispositions similaires pour elle-même et ses filiales.



### Concentration

Le fait de n'imposer aucune restriction sur le contrôle canadien des établissements financiers soulève à juste titre le problème de la concentration du pouvoir économique.

En ce domaine, Trilon a adopté depuis longtemps une politique de diversification de ses ressources en investissant dans des compartiments soigneusement choisis du secteur des services financiers où nous possédons les connaissances et la spécialisation nécessaires. Nous avons investi dans des sociétés de haute qualité qui, tout en étant des chefs de file de leur domaine respectif, ne dominaient aucun marché particulier.

Nous avons également depuis longtemps choisi de maintenir et d'accroître progressivement la participation du public dans les sociétés de notre groupe et de limiter progressivement notre intervention à 50 % environ, quels que soient les principes à l'effet du contraire qui prévalent en matière de placement. Cette politique permet au grand public de participer de façon sensible à la bonne marche de nos principales sociétés d'exploitation. A titre d'exemple, citons la dernière offre publique de Lonvest Corporation qui a placé approximativement 35 % de son capital-actions en circulation auprès de 7 000 actionnaires canadiens. Conformément à notre politique, ce compartiment sera porté progressivement à 50 %.

A notre avis, la présence d'un ou de plusieurs actionnaires principaux dans toute société ouverte est un facteur positif qui assure non seulement la croissance et la rentabilité de la société, mais également est garant de la responsabilité de la direction pour le plus grand avantage des actionnaires et des autres participants. Ce principe et notre détermination à donner à nos cadres supérieurs une participation importante dans les sociétés qu'ils gèrent nous permettent de penser que nous assurons un sain équilibre entre l'intérêt public et l'intérêt légitime de nos principaux actionnaires.

Enfin, nous pensons qu'en constituant le groupe Trilon, nous avons créé un nouveau groupe financier de calibre mondial, capable d'offrir aux Canadiens un éventail unique de services et de produits financiers plus concurrentiels, et également capable d'exercer une saine concurrence sur d'autres marchés mondiaux.

### Conclusion

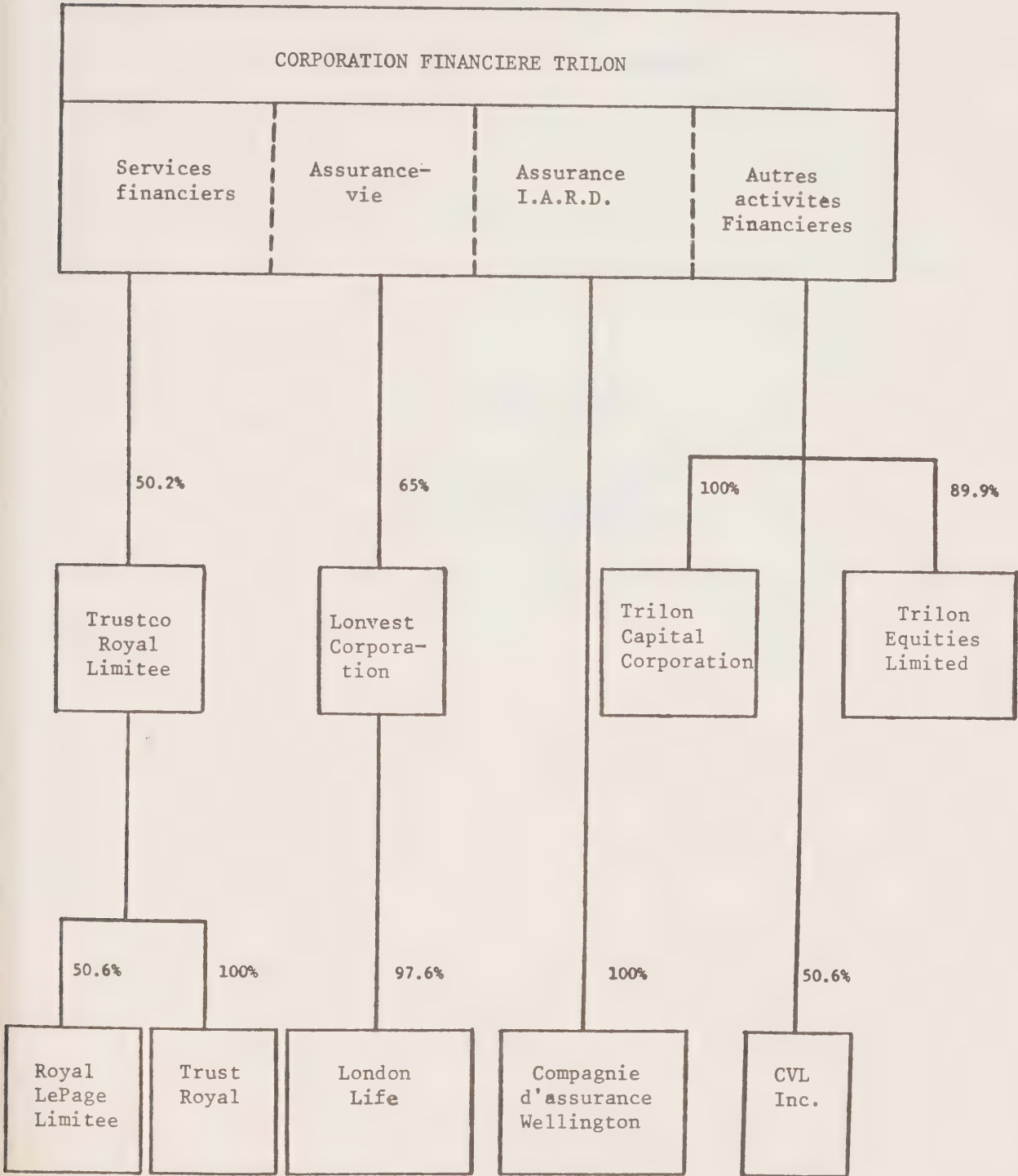
Aujourd'hui, le Canada fait face au défi de la concurrence sur des marchés financiers en voie d'intégration rapide et ouverts sur le monde. Trilon s'intéresse de très près à toutes les possibilités de croissance et estime que les marchés financiers canadiens ne trouveront le chemin de la croissance et du renouveau économique que s'ils savent s'adapter et répondre aux nouveaux impératifs de notre époque.

Parallèlement, nous sommes conscients d'avoir une responsabilité vis-à-vis des consommateurs et de devoir mettre à leur disposition des produits et des services financiers nouveaux et efficaces, dans un contexte où particuliers comme entreprises se doivent d'agir rationnellement face à la concurrence. Nous sommes conscients des responsabilités qu'impose l'acceptation de l'épargne et des dépôts du public et nous nous engageons à gérer un groupe sain et stable d'établissements financiers qui sauront se protéger des abus que peuvent créer les conflits d'intérêts et les transactions intéressées.

Nous sommes vivement persuadés que les objectifs poursuivis par la politique publique, à savoir favoriser la croissance économique et la concurrence, peuvent être atteints dans le cadre d'une structure réglementaire qui permet la croissance et le développement du secteur financier non bancaire. Nous espérons offrir parallèlement des réponses particulièrement valables aux questions que cette croissance ne manquera pas de soulever.



Annexe A



APPENDICE "FNCE-87"

CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC

MÉMOIRE PORTANT SUR

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS  
FINANCIÈRES DU CANADA:  
PROPOSITIONS A CONSIDÉRER

Montréal, le 31 juillet 1985

Montréal, le 31 juillet 1985

La Chambre des notaires du Québec a l'honneur de vous soumettre ses commentaires concernant le Livre Vert sur la réglementation des Institutions financières du Canada: Propositions à considérer.

Le comité chargé de la préparation du présent mémoire était composé de Me Gilles Demers, Me Denyse Fortin, Me Gérald Lacoste et Me Jacques Taschereau. Me Denyse Fortin, du service de la recherche et de l'information de la Chambre des notaires du Québec, agissait comme secrétaire.

Étaient également membres d'office du comité, Me Jean Lambert, président de la Chambre des notaires du Québec et Me Julien S. Mackay, directeur du service de la recherche et de l'information de la Chambre des notaires du Québec.



MÉMOIRE SUR LA RÉGLEMENTATION  
DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA

## Introduction

I- Objectif recherché: Une meilleure protection de l'épargnant et de l'emprunteur

A. Le principe de la liberté de choix

B. Concentration des pouvoirs de réglementation

II- Le contrôle des transactions intéressées et des conflits d'intérêts

A. Les transactions intéressées

1. Première solution: Possibilité de faire des transactions intéressées avec approbation d'un organisme de surveillance

2. Deuxième solution: Interdiction générale des transactions intéressées

B. Les conflits d'intérêts

1. Première proposition: Interdiction générale d'agir dans une situation de conflit d'intérêts

2. Deuxième proposition: La réglementation des situations de conflit d'intérêts

3. Troisième proposition: La divulgation du conflit d'intérêts

4. Le Bureau des conflits d'intérêts financiers

## Conclusion

INTRODUCTION

La Chambre des notaires du Québec a pris connaissance, avec beaucoup d'intérêt, des réformes proposées par le Livre Vert sur la réglementation des institutions financières du Canada. Les notaires, de par leurs fonctions, sont fréquemment appelés à conseiller leurs clients en matière financière puisqu'ils sont des intervenants de premier rang notamment à l'occasion des règlements de succession, lors des transactions immobilières et commerciales et à titre de conseillers juridiques des petites et moyennes entreprises régionales.

La réglementation des institutions financières revêt, de ce fait, pour la Chambre des notaires, une importance primordiale. En effet, l'intégrité et la stabilité des institutions financières constituent, pour l'épargnant, une garantie que les sommes qu'il leur confie seront bien protégées.

C'est principalement sous l'angle de la protection du consommateur que la Chambre des notaires a examiné le Livre Vert et soumis le présent mémoire.

I- OBJECTIF RECHERCHÉ: UNE MEILLEURE PROTECTION DE L'ÉPARGNANT  
ET DE L'EMPRUNTEUR

---

En tant que conseillers en matières financières et en matières commerciales et corporatives, les notaires recherchent, pour leurs clients épargnants, emprunteurs et investisseurs, une protection adéquate de l'épargne dans un système financier sain et stable.

D'une façon générale, le client d'une institution financière vise les objectifs suivants:

Le particulier qui confie ses épargnes à une institution financière, s'attend, en premier lieu, à retrouver le capital investi, ou à voir honorer, en cas de sinistres, les réclamations qu'il adresse à ses assureurs. Les institutions financières doivent donc, pour attirer les clients, leur offrir des garanties de solvabilité, de stabilité et de continuité.

En second lieu, le client espère, s'il est déposant, obtenir le meilleur rendement possible sur ses dépôts et, s'il est emprunteur, payer les taux d'intérêt les moins élevés possible. Une trop forte concentration des institutions financières risquerait de fausser les règles du jeu de l'offre et de la demande au détriment du consommateur de services financiers. Par ailleurs, le regroupement des institutions financières est de nature à faire bénéficier le client d'une réduction



des coûts administratifs. Les institutions financières doivent donc être en nombre suffisant pour promouvoir une saine concurrence et offrir une diversité de sources de crédit.

L'épargnant devient, en troisième lieu, mieux averti et plus sophistiqué. Il est constamment à la recherche de produits nouveaux mieux adaptés à ses besoins et à l'incessante mutation des règles fiscales. L'épargnant, l'emprunteur ou l'investisseur exige de plus un service rapide et une information adéquate. Les institutions financières doivent donc relever le défi de l'efficacité, de la productivité et de la créativité.

L'épargnant ou l'emprunteur recherche enfin un accès facile à l'ensemble des services financiers, mais il désire conserver la liberté de s'adresser à l'institution de son choix, ce qui sous-entend qu'il ne doit pas être captif d'un seul groupe d'institutions financières.

Les institutions financières doivent donc avoir la possibilité de se structurer de façon à pouvoir répondre à ces attentes.

Le modèle proposé par le Livre Vert constitue-t-il une solution adéquate à la poursuite de ces objectifs?

Autrement dit, la réglementation proposée, beaucoup plus rigoureuse que par le passé et exercée par un seul palier de gouvernement, favorisera-t-elle la réalisation des objectifs: 1° de protection de l'épargne et de l'épargnant; 2° de promotion de la concurrence, de l'innovation et de l'efficacité et 3° d'élargissement des sources de crédit et des possibilités de choix pour le consommateur de services financiers?

L'un des buts avoués du Livre Vert est la réglementation et le contrôle des transactions intéressées et des conflits d'intérêts, de manière à éviter "d'importantes pertes à la suite de prêts consentis à des entreprises associées à une partie liée à l'institution, ou d'investissements dans ces entreprises". (1)

Pour ce faire, le Livre Vert propose la création de sociétés de portefeuilles financières régies par le gouvernement fédéral. L'on peut se demander, si pour parvenir aux mêmes résultats, il ne suffirait pas de réglementer et de contrôler les transactions intéressées et les conflits d'intérêts au niveau des institutions affiliées plutôt qu'à celui des sociétés de portefeuille, laissant ainsi à chaque juridiction, une autonomie complète dans son secteur?

---

(1) Livre Vert sur la réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer, pp. 17 et 18.

## A. LE PRINCIPE DE LA LIBERTÉ DE CHOIX

Dans un pays comme le Canada où l'un des moteurs de l'économie est la liberté d'entreprise et où nous connaissons un système fédératif, nous croyons que l'un des principes directeurs de la réforme de nos institutions financières devrait être la liberté de choix et ceci à tous les niveaux: choix pour l'épargnant entre une multiplicité d'institutions à qui il confiera ses épargnes selon la réputation et la crédibilité de celles-ci; choix pour l'emprunteur entre diverses sources de crédit; liberté pour les institutions financières d'établir des liens entre elles; et, enfin, choix des juridictions pour l'investisseur. L'imposition d'un modèle unique, quelle qu'en soit la valeur intrinsèque, risque à notre avis de mettre un frein au développement de structures originales et d'entraîner la stagnation du système financier canadien, lequel doit pouvoir s'adapter constamment aux exigences nouvelles de l'évolution de la situation économique.

Si nous acceptons le principe du décloisonnement des secteurs financiers traditionnels (banques, fiducies, compagnies d'assurances et courtiers en valeurs mobilières), nous ne sommes pas, par ailleurs, favorables aux moyens proposés pour réglementer et contrôler le développement futur de nos institutions financières et nous ne croyons pas que la centralisation des pouvoirs suggérée par le Livre Vert soit de nature à assurer ultimement une meilleure protection de l'épargne.



## B. CONCENTRATION DES POUVOIRS DE RÉGLEMENTATION

Si le gouvernement fédéral se préoccupe, à juste titre, d'une concentration excessive des pouvoirs au sein des entreprises, il y aurait peut-être lieu de s'interroger également sur une concentration des pouvoirs de réglementation et de surveillance des entreprises du secteur financier au sein d'un même palier de gouvernement. Croyant que la possibilité de choix favorise une saine émulation entre les instances concernées, nous estimons qu'il n'y a pas lieu d'imposer au secteur financier, comme le propose le Livre Vert, une structure préétablie qui soit obligatoire dès qu'une société de portefeuille financière détient notamment une filiale constituée dans une province différente de celle où elle-même a été constituée.

Comme on veut laisser au particulier le choix de l'institution financière avec qui il fera affaire, nous croyons que l'on devrait laisser aux promoteurs et aux actionnaires d'une société de portefeuille financière la possibilité de se constituer soit en vertu d'une législation fédérale, soit selon les lois de l'une ou l'autre des provinces, étant entendu par ailleurs que chacune des filiales qu'elle pourra détenir sera soumise à la réglementation fédérale ou provinciale pertinente au genre d'activité exercée par cette filiale. Ainsi, le secteur bancaire continuerait d'être régi par les autorités fédérales; celui des assurances et celui des fiducies seraient, selon les normes actuellement en vigueur, tantôt de juridiction fédérale, tantôt de juridiction provinciale et le secteur des valeurs mobilières demeurerait du ressort exclusif des autorités provinciales.

Autrement dit, nous croyons que pour assurer le dynamisme des institutions financières et leur développement selon leurs besoins particuliers, il n'est pas souhaitable que les sociétés de portefeuille financières soient obligatoirement régies par les autorités fédérales. Nous pensons, à titre d'exemple, que l'on devrait permettre à une société de portefeuille financière constituée selon les lois du Québec de détenir une banque de l'annexe C, sans l'astreindre, pour ce faire, à s'incorporer au niveau fédéral. Il appartiendra alors, au niveau de la Loi des banques, d'exiger, si telle est la politique du gouvernement fédéral, qu'une banque de l'annexe C ne puisse être créée ou détenue que par une société de portefeuille financière contrôlée par des intérêts canadiens. Cette même société de portefeuille québécoise devrait également pouvoir détenir des intérêts importants dans une compagnie de fiducie et une compagnie d'assurance même si ces deux catégories d'institutions sont constituées en vertu de législations émanant de juridictions différentes.

La Chambre des notaires estime, en effet, que dans la mesure où il existe un contrôle efficace sur chaque type d'institutions financières, que ce contrôle soit exercé par les autorités fédérales ou les autorités provinciales et, en autant qu'une réglementation adéquate est édictée en ce qui concerne les transactions intéressées, la nécessité d'un contrôle additionnel imposé par le biais de la société de portefeuille financière n'a pas été démontrée et n'apparaît pas justifiée.

Nous recommandons donc que les autorités fédérales et provinciales continuent de réglementer les institutions financières qui sont de leur compétence respective, sans exercer de contrôle direct sur la société financière parapluie qui est un actionnaire important de ces diverses institutions.

## II- LE CONTROLE DES TRANSACTIONS INTÉRESSÉES ET DES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Souplesse et flexibilité de la structure et liberté de choix pour les institutions financières ne signifient toutefois pas absence de tout contrôle et de toute réglementation.

Nous sommes d'avis que les quatre piliers de notre système financier doivent, comme le propose le Livre Vert, faire l'objet de normes de conduite élevées et rigoureuses du fait que les institutions financières sont les administrateurs et les dépositaires du bien d'autrui et non de leurs propres biens comme c'est le cas dans d'autres secteurs de l'activité économique. La confiance que le public accorde au système financier est tributaire du respect, par les institutions financières, de ces règles d'éthique et de l'efficacité de la surveillance exercée par les organismes gouvernementaux sur les activités et le fonctionnement de ces institutions.



## A. LES TRANSACTIONS INTÉRESSÉES

L'un des risques majeurs pour la protection de l'épargne découle des transactions intéressées, c'est-à-dire des transactions faites entre, d'une part, une institution et, d'autre part, une seconde institution, une personne ou un groupe de personnes liées entre elles, lorsqu'il existe un lien entre les contractants. L'existence d'un lien entre deux institutions les empêche souvent d'agir de façon désintéressée et, par conséquence, de transiger selon les conditions du marché.

Ce type de transactions risque de mettre en danger l'intégrité et la stabilité des institutions financières concernées et, de ce fait, a un impact direct sur le bon fonctionnement du système financier.

Les transactions intéressées peuvent également être nuisibles aux actionnaires minoritaires d'une institution financière donnée lorsque par exemple ils doivent subir les décisions prises par les actionnaires qui en détiennent le contrôle, de retirer des fonds de cette première compagnie pour les injecter dans une seconde compagnie associée aussi contrôlée par les mêmes actionnaires majoritaires et dans laquelle les actionnaires minoritaires n'ont aucun intérêt et qui serait, elle, en difficulté. Ces transactions ont pour conséquence de diminuer ou d'augmenter artificiellement l'actif d'une institution financière et peuvent aller jusqu'à créer une situation de faillite ou de faillite virtuelle dans la première institution financière et dont les conséquences pour l'épargnant peuvent être désastreuses.

Il importe donc pour la protection de l'épargne et pour la stabilité du système financier que les transactions intéressées soient rigoureusement contrôlées.

Deux solutions principales peuvent être envisagées. La première serait de permettre les transactions intéressées à la condition qu'elles soient autorisées par un organisme de surveillance; la seconde serait de poser le principe d'une interdiction générale de ce genre de transactions sauf exception.

1. PREMIÈRE SOLUTION: POSSIBILITÉ DE FAIRE DES TRANSACTIONS  
INTÉRESSÉES AVEC APPROBATION D'UN ORGANISME DE SURVEILLANCE

Cette solution est, en apparence, permissive pour les institutions financières. Elle a, par ailleurs, l'inconvénient d'être fondée sur une discrétion administrative d'accepter ou de refuser le projet qui lui est soumis.

Pour les institutions financières qui seront dépendantes pour leur action de la décision favorable de l'organisme de surveillance, le mécanisme de l'approbation a le désavantage de créer un climat d'insécurité, d'incertitude et, finalement, de frustration en cas de refus.

L'application pratique d'une règle d'approbation des transactions intéressées entraînera à coup sûr des délais et nécessitera un nombre important de fonctionnaires pour étudier les demandes qui se feront sûrement nombreuses, les institutions financières ayant intérêt

à prendre la chance dans un système de permissivité, de recevoir une réponse favorable.

Il convient de noter enfin qu'un système permettant les transactions intéressées avec l'autorisation d'un organisme de surveillance place sur ce dernier l'odieux du refus de la transaction, le principe directeur étant qu'elles sont permises.

Cette solution ne nous semble donc pas avoir le mérite de l'efficacité, ni celui de protéger l'épargnant et les actionnaires minoritaires. Elle est donc à rejeter.

## 2. DEUXIÈME SOLUTION: INTERDICTION GÉNÉRALE DES TRANSACTIONS INTÉRESSÉES

La deuxième solution se situe exactement à l'inverse de la première. Partant du principe que les transactions intéressées sont nécessairement faites dans des situations où l'un des contractants se trouve en conflit d'intérêts et qu'elles sont à prime abord suspectes, la règle posée est que les transactions intéressées sont interdites. Afin de donner une certaine souplesse au système, une telle règle pourrait être assortie d'exceptions dans des cas spécifiques.

Pour le client ou l'actionnaire minoritaire des institutions financières, l'interdiction générale des transactions intéressées offre une meilleure protection de son épargne et est une garantie de l'intégrité du fonctionnement du système financier.



Pour les institutions financières, cette deuxième solution a l'avantage de poser une règle de conduite précise. Elle évite aux institutions financières de faire des démarches inutiles qui se solderaient par un refus. Par ailleurs, contrairement à la proposition précédente, si la règle est celle de l'interdiction des transactions intéressées, il incombera à l'institution qui demande le privilège de faire la transaction, de prouver qu'elle est avantageuse pour les parties en cause et qu'elle ne lèse aucunement les droits des tiers.

Afin d'assurer le respect de cette interdiction, il y aurait lieu de prévoir des sanctions sévères en cas de contravention. L'amende, la perte du permis d'opération, un recours personnel contre les administrateurs et l'annulation de la transaction intéressée avec dommages et intérêts, le cas échéant, sont autant de sanctions susceptibles de favoriser la mise en application de la norme édictée.

Compte tenu des risques que comportent les transactions intéressées pour la stabilité des institutions financières et pour la sécurité de l'épargne, la Chambre des notaires préconise comme solution le principe de l'interdiction générale de ce type de transactions.

## B. LES CONFLITS D'INTÉRÊTS

Les situations de conflit d'intérêts dont la fréquence est susceptible d'augmenter avec le décloisonnement des institutions financières, constituent, tout comme les transactions intéressées, un risque sérieux pour la protection de l'épargnant. C'est pourquoi il importe de les réglementer adéquatement de façon à minimiser leurs conséquences néfastes pour le client des institutions financières.

Généralement, le conflit d'intérêts se produit lorsqu'une institution impliquée doit faire un choix entre ses propres intérêts et ceux du client pour qui elle agit à titre de mandataire. Le conflit d'intérêts ne touche pas en soi à la solvabilité des institutions financières concernées et, par conséquent, il ne porte pas préjudice à leur stabilité; au contraire, les transactions réalisées dans de telles circonstances peuvent même leur être bénéfiques. Toutefois, il n'en est pas nécessairement de même pour le client qui peut, pour sa part, en subir un dommage plus ou moins important ou en recueillir des avantages moindres que ceux que lui auraient assurés, à la même époque, une institution concurrente.

Plusieurs propositions allant de l'interdiction générale à la simple divulgation du conflit d'intérêts peuvent être envisagées pour résoudre ce problème.

1. PREMIÈRE PROPOSITION. INTERDICTION GÉNÉRALE D'AGIR DANS UNE  
SITUATION DE CONFLIT D'INTÉRÊTS

Une telle proposition est radicale et n'est pas nécessairement favorable au client de l'institution financière. En effet, il peut arriver que la transaction projetée soit favorable à la fois au client et à l'institution financière concernée lorsque leurs intérêts respectifs sont convergents. Interdire, sans distinction, toute transaction, alors que l'une des parties est en situation de conflit d'intérêts, n'est donc pas une mesure destinée à assurer une meilleure protection du client des institutions financières et, en conséquence, la Chambre des notaires y est opposée.

2. DEUXIÈME PROPOSITION: LA RÉGLEMENTATION DES SITUATIONS DE  
CONFLIT D'INTÉRÊTS

Une seconde proposition serait de réglementer les situations de conflit d'intérêts en précisant les cas où la transaction est permise et ceux où elle est interdite.

Cette proposition a l'avantage d'être moins drastique que la première, laissant ainsi plus de souplesse aux institutions financières. Elle aura, par ailleurs, l'inconvénient d'engendrer des difficultés d'interprétation et d'application des règles législatives sans apporter une solution véritable aux abus dont le client pourrait être victime. En effet, la nullité de la transaction interdite et la remise des parties dans leur état antérieur ainsi qu'une amende ou la perte



d'un permis d'opération pour le contrevenant n'apportent pas nécessairement au client la réparation du préjudice causé.

Compte tenu du nombre considérable de situations de conflits d'intérêts qu'il faudrait prévoir et des lenteurs administratives qu'impliquerait un tel système, cette proposition ne nous paraît pas devoir être retenue.

### 3. TROISIÈME PROPOSITION: LA DIVULGATION DU CONFLIT D'INTÉRÊTS

Une troisième proposition qui, selon nous, répondrait plus adéquatement à l'objectif de la protection du client est la divulgation du conflit d'intérêts par l'institution financière concernée et la réparation du dommage causé en cas d'abus.

L'obligation imposée à l'institution financière de divulguer le conflit d'intérêts permettrait au client de prendre une décision plus éclairée face à la transaction que lui propose l'institution en cause. Le conflit étant dévoilé, les forces du marché devraient régler la plupart des problèmes.

Il peut néanmoins, et en dépit de cette divulgation, se produire des abus. C'est pourquoi, il est essentiel que l'on reconnaisse au client le droit d'être indemnisé en cas de dommages.

Un tel système permettrait d'atteindre l'objectif d'information du public et, de ce fait même, sa protection. L'information ainsi fournie donnera au client l'opportunité de porter un jugement plus critique face aux recommandations des institutions financières et aussi de jouer un rôle plus actif dans la gestion de ses biens.

Par ailleurs, les institutions financières y trouveront également avantage car la divulgation d'une situation de conflit d'intérêts devrait favoriser un climat de confiance entre elles et leurs clients.

Enfin, cette proposition aurait l'avantage de permettre aux entreprises de conserver une liberté d'action qui est essentielle à leur efficacité, tout en favorisant une saine concurrence entre les institutions d'un même secteur financier.

Il convient par contre de souligner que la divulgation des conflits d'intérêts ne sera véritablement efficace que si, d'une part, les renseignements fournis par l'institution financière sont complets et exacts et que, d'autre part, la portée de ces informations est comprise du client. Il reviendra à chacun des organismes de réglementation de formuler les règles de divulgation propres à chaque secteur financier.

#### 4. LE BUREAU DES CONFLITS D'INTÉRÊTS FINANCIERS

Nous croyons que les règles relatives au conflit d'intérêts ne seront véritablement observées que si les petits déposants et investisseurs ont à leur disposition les moyens de les faire respecter. Or, le citoyen ordinaire est souvent complètement démuné face aux institutions financières et n'a ni la compétence, ni les ressources financières requises pour faire valoir son point de vue. La création d'un Bureau des conflits d'intérêts financiers qui pourrait, après enquête, prendre fait et cause pour le client qui s'estime lésé, nous apparaît être un mécanisme susceptible de répondre à ce besoin et d'assurer en cas d'abus et de dommages l'équilibre entre les institutions financières et leur client.

Si ce Bureau des conflits d'intérêts financiers peut être un instrument utile à la protection de l'épargnant, il faut, cependant, éviter que son action ne mine la confiance du public à l'égard des institutions financières.

A cette fin et dans le but d'éviter toute pression indue sur les institutions financières contre qui des plaintes auront été portées, le Bureau des conflits d'intérêts financiers devrait être tenu de respecter une stricte confidentialité des dossiers portés à sa connaissance. Le client qui porte plainte contre une institution financière serait également astreint à la même obligation sous peine de perdre son droit d'utiliser les services du Bureau des conflits d'inté-



rêts financiers pour faire enquête et, le cas échéant, porter sa cause devant les tribunaux. Le client qui aura violé son devoir de confidentialité devra faire valoir, lui-même et à ses frais, ses droits devant le tribunal.

De plus et afin de bien démarquer le rôle du Bureau des conflits d'intérêts financiers par rapport à celui des organismes de réglementation, il conviendrait que ce Bureau soit un organisme distinct de ceux-ci et qu'il soit dirigé par un conseil d'administration dont feraient parti des représentants des institutions financières ainsi que des représentants des clients de ces institutions.

Étant donné que le Bureau des conflits d'intérêts financiers aura principalement à connaître de réclamations de nature civile, il devrait, à notre avis, relever de l'autorité provinciale et être rattaché au Ministère de la Justice de chacune des provinces canadiennes. Les provinces auraient également la possibilité de se regrouper pour avoir un Bureau commun ou déléguer leurs pouvoirs à cet égard, aux autorités fédérales.

Le Bureau des conflits d'intérêts financiers devrait être doté de professionnels compétents ayant une expertise en matière financière. Au Québec, il serait particulièrement important, compte tenu de notre système civiliste, que des juristes formés en droit civil fassent partie de l'équipe d'experts chargés de l'étude et du règlement des dossiers.

## CONCLUSION

En conclusion, la Chambre des notaires du Québec est favorable aux grandes lignes du Livre Vert sur la réglementation des institutions financières qui vise à permettre un système de décroisement du système financier à la condition, cependant, de conserver une réglementation par fonction et avec le maintien de juridictions fédérales et provinciales concurrentes tant au niveau de la constitution et du fonctionnement de la société de portefeuille financière et des institutions financières elles-mêmes qu'au niveau de la réglementation et de la surveillance des activités de ces institutions dans les divers secteurs financiers, sous réserve de l'exclusivité de l'autorité fédérale sur le système bancaire et de celle des provinces dans le secteur des valeurs mobilières.

Cette recommandation vise à favoriser le libre choix de la juridiction constituante pour les actionnaires de la société de portefeuille financière et des institutions financières et à prévenir une centralisation des pouvoirs réglementaires et de surveillance à un seul et même palier de gouvernement.

La Chambre des notaires du Québec est également favorable au principe de l'établissement d'un Bureau des conflits d'intérêts financiers chargé de défendre les droits des clients des institutions financières lorsque ces derniers s'estiment lésés suite à un conflit

d'intérêts. Elle souhaiterait cependant une décentralisation de ce Bureau qui pourrait être rattaché au Ministère de la Justice provincial et ceci dans le but de respecter les particularismes régionaux et plus particulièrement au Québec, l'aspect civiliste des rapports juridiques entre les institutions financières et leurs clients et de l'exercice des recours accordés.

Enfin et toujours dans l'optique d'une meilleure protection de l'épargne et des clients des institutions financières, la Chambre des notaires du Québec est d'avis que les transactions intéressées doivent être interdites et que les contraventions à cette règle doivent être sévèrement réprimées. De plus, toute situation de conflit d'intérêts devra être divulguée de la façon la plus claire et la plus efficace possible. La crédibilité et la stabilité du système financier canadien seront d'autant plus fortes que les institutions financières s'astreindront à respecter une intégrité exemplaire dans la conduite de leurs affaires.



APPENDICE "FNCE-88"

**"VERS UNE SOLUTION AUX VRAIES QUESTIONS"**

Exposé au Comité permanent

de la Chambre des communes

sur

les finances, le commerce et les affaires économiques

par

**HENRY N. R. JACKMAN**

Président du Conseil d'administration et président

E-L Financial Corporation

Août 1985

TABLE DES MATIÈRESPage

I.	INTRODUCTION ET RÉSUMÉ	
II.	BANQUES DE L'ANNEXE "C" Y A-T-IL UNE MEILLEURE FAÇON DE STIMULER LA CONCURRENCE	
III.	CADRE RÉGLEMENTAIRE : COMPARAISON ENTRE LES BANQUES ET LES SOCIÉTÉS DE FIDUCIE	
	1) Règles touchant les transactions intéressées : la nécessité de réduire les conflits dans le système bancaire	
	2) Critères de prêt : les règlements des sociétés de fiducie demeurent plus rigoureux	
	3) Traitement des pertes sur les prêts des banques	
	4) Bénéfices réels de notre système bancaire	
IV.	L'AVANTAGE DE LA TAILLE	
V.	APPLICATION GÉNÉRALE DES PRINCIPES	
VI.	LA PROPRIÉTÉ DES BANQUES NE JUSTIFIE PAS UNE RÉGLEMENTATION MOINS SÉVÈRE	
VII.	VERS UNE PLUS GRANDE SOLVABILITÉ	
VIII.	LE CONCEPT DE LA SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE	
IX.	LES COMPAGNIES MUTUELLES D'ASSURANCE ET LES SOCIÉTÉS À CAPITAL-ACTIONS	
X.	RÉTROACTIVITÉ DES PLACEMENTS	
XI.	HARMONISATION ET COLLABORATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE	
XII.	VERS UN EXAMEN IMMÉDIAT DES PRINCIPALES QUESTIONS	

## I. INTRODUCTION ET RÉSUMÉ

La décision du gouvernement de faire paraître un vaste document d'étude sur les changements rapides qui surviennent dans le monde financier, un qui abonde en principes importants et en choix d'application divers, mérite certes des éloges. En outre, l'attitude impartiale, franche et bien informée du ministre d'État (Finances) est encourageante pour tous les Canadiens qui ont à coeur l'intégrité et la vitalité de notre appareil financier.

Cet exposé vise à présenter au Comité de la Chambre nos réactions au Livre vert, nos recommandations concernant les propositions qu'il contient et enfin notre appui non équivoque des neuf principes sur lesquels il se base.

Ces neuf principes de base constituent les raisons les plus claires et le plus précises jamais formulées par un gouvernement ou un ministre pour justifier la modification de notre cadre national de réglementation des services financiers. Si le Comité et si le gouvernement ne dérogent pas aux principes énoncés par l'honorable Barbara McDougall, nous croyons que le cadre réglementaire sera effectivement amélioré. Nous espérons que certains détails d'application proposés par le ministre des Finances uniquement à des fins d'étude seront réétudiés par le gouvernement et par le Comité, compte tenu de l'engagement heureux pris par le ministre de chercher conseil et d'apporter les



changements nécessaires tout au long du processus indiqué dans le Livre vert.

Les propositions de réforme de la Société d'assurance-dépôts du Canada témoignent également avec éloquence du désir du ministre d'aborder d'une façon exhaustive et responsable tous les principaux aspects fédéraux du processus réglementaire.

Essentiellement, nous soumettons quatre propositions principales à l'évaluation du Comité et à l'examen du ministère :

1. Les neuf principes doivent demeurer intacts; la protection du public et la collaboration avec les provinces sont les questions les plus fondamentales.
2. Le gouvernement doit examiner à nouveau les propositions et les suggestions connexes concernant les sociétés de portefeuille fédérales pour voir si, globalement, elles respectent son désir de collaboration et d'harmonisation avec les provinces.
3. Le principe d'une concurrence accrue entre les banques, que nous appuyons de tout coeur, pourrait être atteint autrement qu'en établissant des banques de l'Annexe "C". Les pouvoirs de prêt commercial devraient aussi être étendus aux sociétés de fiducie.

4. Le gouvernement devrait aborder à l'automne les autres grands aspects du Livre vert et procéder à la réforme de la SADC. À cette fin, il lui faudra prévoir les dispositions les plus rigoureuses possibles à l'égard des transactions intéressées, l'accroissement des réserves de capital, des restrictions sur les contrats de réassurance non enregistrés, l'approbation ministérielle exigible sur les transferts d'actions et des pouvoirs plus étendus de supervision et d'inspection au Surintendant des assurances. Il ne faudrait pas que les propositions les plus controversées fassent obstacle aux éléments du Livre vert qui pourraient être améliorés dès maintenant.

## II. BANQUES DE L'ANNEXE "C"

### Y A-T-IL UNE MEILLEURE FAÇON DE STIMULER LA CONCURRENCE?

De façon générale, nous croyons qu'il est nécessaire d'accroître la concurrence dans le secteur bancaire. C'est d'ailleurs l'un des grands principes du Livre vert. À cet égard, il faudrait faciliter l'accès à ce secteur, et dans la mesure où la proposition sur les banques de l'Annexe "C" contribue à cette fin, nous l'appuyons en principe mais avec des réserves importantes.

D'après nous, le gouvernement erre lorsqu'il croit que l'établissement de banques de l'Annexe "C" est un moyen réaliste d'élargir les pouvoirs de prêt commercial des sociétés de fiducie.

On se rappellera que les sociétés de fiducie se sont intéressées aux prêts commerciaux d'abord dans un but défensif, réagissant simplement aux nouveaux pouvoirs qui avaient été accordés aux banques en 1967 dans le secteur des hypothèques. Compte tenu des tendances démographiques actuelles et de la concurrence accrue entre les banques, les sociétés de fiducie craignent que leurs activités de dépôt ne viennent à surpasser leurs transactions hypothécaires. Aussi est-il nécessaire d'autoriser les sociétés de fiducie à faire des prêts commerciaux pour y placer leurs dépôts.

La proposition sur les banques de l'Annexe "C", qui permet aux propriétaires des sociétés de fiducie de gagner accès au secteur bancaire, ne fait rien pour les sociétés de fiducie elles-mêmes. Ces dernières éprouvent toujours des difficultés à trouver des placements convenables. On le constate mieux lorsque le Livre vert affirme sans détour (page 35) qu'une société de fiducie ne peut prêter ses dépôts excédentaires à une banque affiliée de l'Annexe "C". Le Livre vert semble également laisser entendre qu'une banque affiliée doit fonctionner séparément d'une société de fiducie, chacune ayant ses propres fonctions de gestion et frais généraux. Ce n'est sûrement pas là la méthode d'exploitation la plus rentable. De même, le déposant court plus



de risques, car le capital de la société de fiducie garante ne peut servir à appuyer ce que certains pourraient considérer comme des prêts commerciaux risqués.

Il convient de se rappeler que les sociétés de fiducie demandent uniquement l'autorisation d'affecter aux prêts commerciaux une somme supplémentaire égale à 7 % de leur actif. En d'autres mots, cela revient à seulement 4,4 milliards de dollars sur l'actif total de 317 milliards de dollars du système des institutions intermédiaires (voir la page 8 du Livre vert). Ce pourcentage de prêts commerciaux est insignifiant lorsqu'on le compare à la part du marché hypothécaire que l'on avait accordée aux banques en 1967.

Sur les quelque 100 sociétés de fiducie opérant au Canada, il serait douteux que l'on en trouve même quelques-unes qui auraient la capacité financière d'établir des banques de l'Annexe "C". En limitant le pouvoir de prêt commercial des sociétés de fiducie, on exercerait une discrimination à l'égard des petites sociétés de fiducie régionales qui auraient probablement besoin d'accroître leurs activités à ce titre.

On remarquera que les sociétés de fiducie n'ont aucune intention de disputer aux banques les gros comptes commerciaux. Toutefois, elles souhaitent avoir le droit de consentir des prêts commerciaux aux petites entreprises, en complément à leur fonction actuelle de prêteur.

Il convient également de souligner qu'au moment où la nouvelle Loi sur les banques a permis aux banques de consentir des prêts personnels et hypothécaires, elle ne les a pas obligées de s'adjoindre une société de portefeuille. Il semble donc difficile de comprendre, alors que l'on accroît les pouvoirs des sociétés de fiducie, pourquoi cette exigence est maintenant nécessaire.

La page 2 du Livre vert laisse entendre qu'en combinant une société de portefeuille proposée avec une banque de l'Annexe "C", cela aurait "le même effet dans le domaine des prêts aux entreprises - soit l'élargissement des choix et l'abaissement des coûts - que n'en avaient eu les changements législatifs des années 50 et 60 dans le domaine des prêts hypothécaires et personnels". Cet énoncé n'est tout simplement pas vrai. Si les banques ont pu être si concurrentielles au niveau des prêts personnels et hypothécaires, c'est qu'elles n'ont pas été tenues de constituer une société de portefeuille. En réalité, on permettait aux banques de financer leurs prêts personnels et hypothécaires avec leurs dépôts commerciaux sur lesquels elles ne payaient peu ou pas d'intérêt. Par contre, le Livre vert nous laisse croire qu'une banque affiliée ne sera pas en mesure de traiter avec une société de fiducie affiliée, empêchant de ce fait une partie du groupe de transférer à d'autres sociétés du même groupe des sommes qu'elle aurait mobilisées à faible coût.

Si l'on considère la proposition de création de banques de l'Annexe "C" d'abord comme un moyen d'accroître les

pouvoirs de prêt des sociétés de fiducie, il faut se demander si cette proposition est cohérente avec les principes inviolables du Livre vert.

Les principes (1) et (7) traitent de la protection du consommateur et de la solvabilité. Selon la proposition du Livre vert, le capital d'une société de fiducie serait en réalité "fractionné" entre deux sociétés. Une partie servirait à appuyer les prêts commerciaux et l'autre, les activités fiduciaires et les autres fonctions d'intermédiaire financier. Le consommateur courrait donc un plus grand risque puisque le capital total de l'organisation ne pourrait appuyer toutes les activités de prêt du groupe. Cette situation s'écarte des principes (1) et (7) énoncés dans le Livre vert.

Les principes d'intérêt public (2) et (3) du Livre vert ont trait à la nécessité de contrôler les transactions intéressées et les conflits d'intérêts. Il est difficile de s'imaginer comment une banque de l'Annexe "C" peut vraiment diminuer les possibilités de transaction intéressées et de conflits d'intérêts. Selon toute probabilité, la société de portefeuille comptera des actionnaires minoritaires dans ses filiales (société de fiducie et banque). Aussi, la possibilité de conflits et de transactions intéressés s'accroît au lieu de diminuer.



Les principes (4), (5) et (6) concernent l'élargissement des sources de crédit, l'accroissement des possibilités de choix pour le consommateur et la promotion de la concurrence. Comme la proposition sur les banques de l'Annexe "C" ne semble pas constituer un choix pratique dont la plupart des sociétés de fiducie pourraient se prévaloir, la restriction des pouvoirs de prêt commercial aux petites sociétés de fiducie et leur concentration dans peut-être deux ou trois nouvelles banques seulement pourraient bien éliminer l'effet de stimulation de la concurrence envisagé dans le Livre vert.

Le 9<sup>e</sup> objectif d'intérêt public énoncé par le ministre vise à promouvoir l'harmonisation entre le gouvernement fédéral et les provinces. Étant donné qu'une banque de l'Annexe "C" est manifestement du domaine fédéral et que sa société de fiducie affiliée pourrait bien ressortir à la compétence d'une province, la possibilité de conflit entre les deux paliers de gouvernement est donc accentuée, rendant ainsi plus difficile la collaboration et l'harmonisation entre les deux. Quelles que soient les mesures que prendra Ottawa, plusieurs provinces seront susceptibles d'accroître quand même les pouvoirs de prêt commercial des sociétés de fiducie. Cela ne favoriserait guère l'harmonisation.

Nous recommandons donc respectueusement que soient accrus pour le moment les pouvoirs de prêt des sociétés de fiducie

et que la proposition relative aux banques de l'Annexe "C" soit étudiée au moment de la prochaine révision de la Loi sur les banques.

Pourquoi alors avoir proposé la création de banques de l'Annexe "C"? Comme raison d'être, le Livre vert laisse entendre que :

- 1) "Cela assurerait que les prêts commerciaux consentis par les différentes institutions financières seraient assujettis au même régime réglementaire." (c.-à-d. celui du gouvernement fédéral)
- 2) L'opinion du gouverneur de la Banque du Canada selon laquelle tous les prêteurs commerciaux devraient avoir des réserves auprès de la Banque du Canada.

Nous n'acceptons pas la prémisse ni ne voyons la logique de ces arguments qui visent à assujettir les prêts commerciaux au contrôle fédéral. En autant que l'on désire un régime réglementaire consistant, il n'y a aucune raison que le gouvernement fédéral, de concert avec les provinces, ne puisse être cohérent sur toutes les questions importantes touchant la solvabilité.

Les réserves ne portant pas intérêt qui sont confiées à la Banque du Canada constituent un outil de moins en moins important dans la réglementation de la masse monétaire. Ce type

de dépôts est maintenant considéré comme un impôt que les banques doivent verser, et n'a rien à voir avec la réglementation. D'après les banques, cet impôt serait discriminatoire. Par contre, les sociétés de fiducie rétorquent que les banques reçoivent des avantages compensateurs, comme des dépôts massifs de l'État.

Sans vouloir pencher d'un côté ou de l'autre, qu'il suffise de dire que les dépôts ne portant pas intérêt représentent simplement un impôt. C'est au gouvernement d'établir si cet impôt doit être appliqué ou non sur une base plus générale. Mais ce n'est pas une excuse pour introduire une nouvelle réglementation fédérale. En 1982, un document d'étude du gouvernement fédéral recommandait d'accroître les pouvoirs de prêt commercial des sociétés de fiducie, comme nous le proposons maintenant, et le gouverneur de la Banque du Canada ne s'était pas opposé à l'époque à cette proposition: pourquoi la question revient-elle donc sur le tapis aujourd'hui?

Sous-jacent aux propositions du Livre vert voulant que le contrôle des prêts commerciaux incombe au gouvernement fédéral est le fait que le cadre réglementaire des banques est un peu plus avantageux que celui des sociétés de fiducie. À notre avis, cette proposition n'a aucun fondement dans la réalité. Nous croyons fermement que le cadre réglementaire actuel des sociétés de fiducie est supérieur à celui des banques et qu'il le sera



d'avantage lorsque l'on aura appliqué les règles proposées sur les transactions intéressées.

### III. CADRE RÉGLEMENTAIRE : COMPARAISON ENTRE LES BANQUES ET LES SOCIÉTÉS DE FIDUCIE

Il convient de faire ressortir quelques-unes des différences entre la réglementation des banques et celle que l'on appliquerait aux prêts commerciaux si ce secteur relevait de la Loi sur les compagnies fiduciaires.

Règles touchant les transactions intéressées :

la nécessité de réduire les conflits dans le système bancaire

À l'heure actuelle, les sociétés de fiducie ne peuvent consentir des prêts à leurs principaux actionnaires et à leurs administrateurs. La nouvelle loi interdira tout genre de transaction avec lien de dépendance, ce que nous appuyons de façon générale.

La Loi sur les banques ne renferme cependant aucune disposition sur les transactions intéressées ou sur les conflits d'intérêts. Les prêts aux administrateurs des banques sont monnaie courante. On admet généralement que pour siéger au conseil d'administration d'une banque, le candidat doit d'abord être affilié avec un client important.

Un administrateur d'une institution de dépôt doit établir ses responsabilités de manière "impartiale" envers les déposants et les emprunteurs, ce qui peut se révéler assez ardu. On doit se rappeler qu'un déposant est intéressé à obtenir le rendement le plus élevé pourvu que son argent soit protégé. De son côté, l'emprunteur est intéressé à recevoir la somme la plus élevée au taux le plus bas possible. À prime abord, ces deux attitudes sont contradictoires. Voilà pourquoi l'administrateur doit évaluer ses responsabilités de façon impartiale. Dans un système bancaire où les conseils d'administration seraient composés presque entièrement de dirigeants et d'emprunteurs importants n'ayant aucun compte à fournir à des actionnaires, il deviendrait difficile de garantir que la protection des déposants ne sera pas sacrifiée à des prêts imprudents. On a pu observer la chose au Canada et dans d'autres pays où les conseils d'administration des banques sont dominés par des emprunteurs.

Cette question touche le fond même de la conduite et du contrôle des institutions financières. Comment un administrateur peut-il évaluer efficacement la direction s'il est lui-même redevable d'un prêt qu'elle lui a consenti? De même, comment des dirigeants peuvent-ils refuser un prêt à une personne qui est en mesure de juger leur rendement? Si l'on estime convenable d'imposer des règles aux sociétés de fiducie à l'égard des transactions intéressées et des conflits d'intérêt, qu'on le fasse aussi pour les banques.

Critères de prêt : les règlements des sociétés de fiducie  
demeurent plus rigoureux

Outre l'absence de dispositions sur les transactions intéressées dans la Loi sur les banques, on trouve d'autres différences dans les règlements entre les banques et les sociétés de fiducie, qui conduiraient même le plus blasé des observateurs à conclure que la réglementation des sociétés de fiducie les avantage par rapport à nos banques canadiennes.

On sait que les critères de prêt des sociétés de fiducie sont habituellement établis par les administrations publiques alors que ceux des banques sont tous subjectifs et ne font l'objet d'aucune réglementation valable. Les administrateurs des banques et les clients privilégiés peuvent et réussissent en fait à emprunter des sommes astronomiques sur la simple foi de leur signature. Alors qu'une banque peut accorder à un petit homme d'affaires un prêt garanti assorti d'une marge de sécurité de 50 %, un client privilégié ou un administrateur de banque qui désire effectuer une offre publique d'achat peut recevoir un prêt égal dans certains cas à 200 % de la valeur marchande actuelle du même bien donné en gage. Nous avons observé une épidémie de prêts dans le secteur bancaire liés à des prises de participation et au domaine de l'énergie qui, heureusement, ne se retrouvent pas dans la plupart des portefeuilles des sociétés de fiducie.



La nouvelle législation en Ontario laisse à penser qu'une société de fiducie ne peut prêter plus de 15 % de son capital à un emprunteur. Ces dernières années, les banques ont prêté près de 100 % de leur capital à un emprunteur. Les sociétés de fiducie peuvent accepter des dépôts dont la valeur maximale se situe entre 12½ et 25 fois leur capital. Par contre, au cours des dernières années, les directeurs de banque, stimulés par leur ambition de dépasser leurs concurrents, ont fait progresser l'actif des banques jusqu'à plus de 40 fois le capital.

Les banques reçoivent très peu souvent la visite de l'Inspecteur général. À l'encontre des sociétés de fiducie, elles ne sont pas soumises à des vérifications d'envergure par le gouvernement. Les banques ne divulguent pas de renseignements détaillés au public sur leur portefeuille de prêts. En Ontario, les sociétés de fiducie doivent divulguer tous leurs prêts hypothécaires supérieurs à 250 000 \$, tous leurs prêts garantis de plus de 50 000 \$ et tous leurs prêts personnels excédant 10 000 \$. Les prêts improductifs ou à intérêt capitalisé sont comptabilisés à part. Ce processus de divulgation est un outil utile de réglementation et, vu que le rapport du registraire est un document public, son examen par les analystes peut avoir un effet modérateur sur la direction des banques. Contrairement aux sociétés de fiducie, les banques ne sont pas assujetties aux exigences de la Loi sur les valeurs mobilières. Cela n'est pas de nature à soutenir l'engagement pris dans le Livre vert à l'égard de la solvabilité et de la protection du public.

Traitement des pertes sur les prêts des banques

Le traitement comptable privilégié que l'Inspecteur général accorde au système bancaire canadien et qui est inaccessible aux autres intermédiaires financiers représente un atout primordial pour les banques, puisque cela leur permet de choisir la méthode et le moment de la déclaration de leurs pertes sur prêts, lesquelles continuent de masquer le faible bénéfice des banques par rapport aux autres institutions financières.

Au cours des trois derniers exercices, les pertes réelles sur prêts déclarées par les cinq plus grandes banques canadiennes ont atteint le chiffre astronomique de 7,1 milliards de dollars, dont elles n'ont eu à divulguer que 4,6 milliards de dollars dans l'état des résultats. Le rapport des pertes sur prêts aux prêts productifs des cinq plus grandes banques du Canada est cinq fois plus élevé que celui des principales sociétés de fiducie canadiennes. Outre la possibilité de reporter des pertes sur prêts effectivement comptabilisées, les cinq grandes banques ont consenti des prêts d'environ 21 milliards de dollars aux pays d'Amérique latine, somme qui, au début du présent exercice, représentait entre 150 % et 160 % de leur capital primaire. Les banques n'avaient pris que très peu de mesures pour se protéger des pertes possibles sur ces prêts. L'Inspecteur général a proposé à ces banques canadiennes de radier entre 10 % et 15 % de leurs prêts aux pays en question. Il n'a toutefois pas exigé que ces pertes soient comptabilisées au moment où elles ont été

subies, laissant aux banques la possibilité de les reporter sur les exercices de 1985 et 1986. Ainsi donc, contrairement aux sociétés de fiducie, les banques sont autorisées à enfreindre les principes comptables généralement admis et ne font plus concorder leurs dépenses à leurs revenus, pratique interdite aux autres institutions financières.

### Bénéfices réels de notre système bancaire

Si les cinq plus grandes banques devaient consigner une dépréciation immédiate de 15 % sur leurs prêts aux pays en développement, elles auraient à retrancher environ 2,3 milliards de dollars de leurs bénéfices. En ajoutant cette somme aux pertes de 2,5 milliards déjà constatées mais non radiées dans leur état des résultats, les cinq plus grandes banques du Canada auraient à défalquer près de 5 milliards de dollars de leurs bénéfices. Il s'agit de pertes qui ont été subies mais qui n'ont pas encore été radiées. Pour mieux situer cette perte de 5 milliards de dollars, mentionnons que les actionnaires ordinaires des cinq plus grandes banques n'ont touché que 1,5 milliard de bénéfices après impôt en 1984.

Bref, les pertes subies par les banques mais non comptabilisées dans leur état des résultats dépassent de loin les demandes de règlement présentées à la Société d'assurance-dépôts du Canada par quelques sociétés de prêt et de fiducie.



De toute évidence, s'il faut respecter les principes du Livre vert, nous devons fortement recommander la révision de la Loi sur les banques et des méthodes de l'Inspecteur général; les Canadiens ont le droit de s'attendre à un examen complet des circonstances qui ont conduit aux pertes sur les prêts des grandes banques.

#### IV. L'AVANTAGE DE LA TAILLE

À cause de l'importance même des banques canadiennes dans l'économie, le gouvernement n'a pas eu d'autre choix que d'adopter des mesures garantissant la survie de toutes les grandes banques du Canada. Il est donc généralement admis que le gouvernement a le devoir de continuer dans cette lancée et d'accorder aux banques l'aide nécessaire s'il veut éviter une hausse des demandes de règlement à la SADC.

En conséquence, les gouvernements effectuent des paiements spéciaux au Fonds monétaire international qu'il recycle effectivement dans les banques canadiennes sous forme d'intérêts créditeurs sur des prêts consentis à des pays en développement de manière que les prêts ne puissent être radiés. De même, l'aide accordée par le gouvernement fédéral à des entreprises comme Dome, Massey-Ferguson et Maislin et à l'industrie du poisson de l'Atlantique ont bien peu de répercussions sur les secteurs d'activité en cause, mais elle n'en constitue pas moins un soutien

financier et psychologique énorme qui préserve la confiance des prêteurs.

L'importance du soutien et le traitement privilégié accordés aux banques mais qui sont inaccessibles aux autres institutions prêteuses nous conduisent à nous demander si n'importe quelle nouvelle banque devrait être constituée en société avant que l'on ait pu renforcer le processus de supervision des banques au Canada. Tant que ce moment ne sera pas arrivé, il nous semble préférable d'autoriser les sociétés de fiducie mieux réglementées à accorder des prêts commerciaux plutôt que d'augmenter le nombre de banques au point d'immobiliser l'Inspecteur général des banques dans sa recherche d'une solution.

## V. APPLICATION GÉNÉRALE DES PRINCIPES

À cet égard, nous appuyons la mise en place d'un système mixte de supervision prôné dans les documents d'étude ainsi que les observations touchant l'adoption de normes uniformes de vérification pour tous les genres d'institutions financières.

De même, nous appuyons la proposition d'interdire les prêts aux administrateurs des banques de l'Annexe "C" ou à leurs personnes affiliées, ainsi que les restrictions imposées aux prêts consentis à un emprunteur. De toute évidence, ces dispositions devraient également s'étendre aux banques de l'Annexe "A".

En étant appliquées aux banques de l'Annexe "A", ces propositions constructives du Livre vert devraient accroître la solvabilité de notre système d'intermédiaires financiers et aider à rectifier tout avantage concurrentiel d'un type d'institution à l'autre.

VI. LA PROPRIÉTÉ DES BANQUES NE JUSTIFIE PAS UNE RÉGLEMENTATION MOINS SÉVÈRE

Les banques, appuyées par l'Inspecteur général, ont longtemps soutenu qu'elles devraient être exemptées des règlements rigoureux imposés aux sociétés de fiducie et aux autres services financiers du fait que leurs actionnaires ne peuvent détenir plus de 10 % des actions d'une banque. Pour justifier cette affirmation, elles soutiennent que les échecs des banques sont surtout imputables à la mauvaise gestion des actionnaires importants.

Dans le numéro d'avril 1983 de Canadian Business Magazine, l'Inspecteur général des banques a indiqué que :

"La plupart des échecs et quasi-échecs des institutions financières au Canada et à l'étranger sont imputables aux fautes d'un seul directeur - actionnaire important."



On ne peut rien trouver pour étayer cette affirmation de l'Inspecteur général. Il existe réellement de mauvais actionnaires comme nous l'avons vu dans l'affaire Crown Trust. Mais on peut aussi avoir affaire à de mauvais directeurs qui agissent indépendamment des actionnaires et qui peuvent entraîner l'échec d'une banque à grand nombre d'actionnaires. La faillite de la Continental Illinois Bank de Chicago, de la Penn Square Bank d'Oklahoma et de la banque Ambrossiano en Italie en sont des exemples frappants.

Un cas semblable s'est produit en Ontario lorsque British Mortgage and Trust, une société à grand nombre d'actionnaires ayant dû fermer ses portes pendant les années 1960 par suite de mauvaises pratiques de gestion, a été acquise par Victoria & Grey Trust Company sans qu'il en coûte un sou au gouvernement. Cette transaction a contribué à inciter le gouvernement de l'Ontario d'adopter une loi d'autorisation permettant à Empire Life d'augmenter au-delà de 10 % sa participation dans Victoria & Grey, accroissant ainsi l'aide financière qu'il pouvait apporter pour éponger le passif combiné de la grande société de fiducie.

L'affirmation de l'Inspecteur général omet complètement de mentionner que l'échec de la plupart des institutions financières n'est pas causé par des transactions intéressées de quelque sorte. L'insuffisance de capital, la perte de confiance, de mauvais prêts et d'autres raisons cernées avec

précision par le Comité de la Chambre des communes des banques et du commerce dans son rapport sur la Banque Canadienne de Commerce sont de loin les plus importantes.

La question de la règle des 10 % ne nous permet tout simplement pas de balayer les généralisations puisqu'elle touche la solvabilité et qu'elle ne constitue même pas un problème dans les pays occidentaux si ce n'est au Canada.

Il y a un grand danger que les autorités réglementaires croient que le contrôle de la propriété du capital des institutions financières représente un outil réglementaire de premier plan.

Au contraire, les deux meilleures assurances contre l'inconduite de la gestion et l'insolvabilité se résument à deux facteurs distincts : 1) un grand nombre d'actionnaires n'ayant aucun intérêt dans l'institution financière sinon que sa réputation et son capital ne prennent pas préséance sur le déposant et 2) un milieu réglementaire vigoureux. Les deux facteurs devraient exister dans un système idéal. Si l'un des facteurs manque, il s'ensuit que l'autre devrait être plus fort. Cette réalité évidente est acceptée partout dans le monde sauf au Canada. Le paradoxe dans l'attitude de l'Inspecteur général vient de ce qu'il croit que l'absence de propriétaires réels diminue le besoin d'une réglementation au lieu de l'augmenter.

Quelles que soient les mesures qui pourraient être prises à l'égard des propriétaires, les règles sur les transactions intéressées avec les administrateurs "de l'extérieur", le contrôle du capital, la solvabilité et les normes de prêt demeurent toujours essentiels. Ce sont l'incompréhension de ce fait par les banques et par l'Inspecteur général et leur trop grande dépendance au critère des 10 % qui contribuent à bon nombre des problèmes que l'on retrouve aujourd'hui dans le système bancaire canadien.

## VII. VERS UNE PLUS GRANDE SOLVABILITÉ

Nous appuyons de façon générale l'interdiction complète des transactions intéressées, mais d'autres mesures méritent également une étude pour que la solvabilité et la stabilité de notre système financier demeurent intactes :

- 1) Prêts visant à faciliter un achat par une personne du milieu. Cela se produit lorsqu'une partie sans lien de dépendance contracte un emprunt servant à acheter un bien d'un administrateur ou d'une personne du milieu. Cette situation s'est produite dans la transaction entre Crown Trust et Cadillac. Le Livre vert ne semble pas avoir prévu ce cas. Nous recommandons que la question soit étudiée.
- 2) Comptabilisation hâtive de "points" ou de droits d'escompte. Cela se produit lorsqu'une partie excessive



de l'intérêt ou de l'escompte à recevoir par l'institution prêteuse est comptabilisée dans le poste des revenus la première année afin de gonfler l'excédent et d'accroître la base d'emprunt de l'institution. Cette pratique était très répandue à la société Seaway - Greymac en Ontario. Le Livre vert ne mentionne pas cette pratique. Elle devrait être examinée.

- 3) Droits de garantie. Il peut arriver que des banques ou des institutions prêteuses transfèrent à une tierce partie un prêt improductif et touchent un droit pour garantir une partie de l'actif. Comme ce droit peut être comptabilisé dans les revenus, il peut faire augmenter officiellement les bénéfices. N'y aurait-il pas lieu d'étudier plus à fond cette pratique?
- 4) Échanges de prêts. Il est déjà arrivé que des banques vendent à leur valeur nominale des prêts qui auraient dû être radiés pour une somme beaucoup plus importante de crédits souverains, ici encore à leur valeur nominale, qui, en théorie, accumulent toujours des intérêts. En d'autres mots, les deux banques procèdent à un surmarquage des deux côtés de l'opération. La première banque donne l'impression de troquer des petits problèmes maintenant contre de grandes difficultés plus tard. Ne devrait-on pas contrôler cette pratique?
- 5) Réserves suffisantes et comptabilisation des pertes sur les prêts. Les banques jouissent d'une très grande souplesse à cet égard, mais non les sociétés de fiducie.

Ne devrait-il pas y avoir une certaine cohérence? Le document technique semble de cet avis.

- 6) Emprunts sur le marché secondaire. Beaucoup d'institutions prêteuses se financent presque entièrement sur le marché secondaire et ne se constituent aucune base à partir des dépôts des clients. Devrait-on imposer des restrictions ici?
- 7) Capitalisation des intérêts sur les prêts improductifs, surtout lorsque la garantie est inférieure à la valeur marchande. Devrait-on permettre encore cette pratique ou devrait-on la contrôler?
- 8) Double comptage du capital entre institutions prêteuses. Au cours des dernières années, des institutions ont commencé à investir dans des actions privilégiées ou des dettes de second rang d'autres institutions de manière à faire gonfler en apparence le capital des deux institutions sans toutefois qu'il y ait échange effectif d'argent dans le système intermédiaire. Le Livre vert aborde la question du double comptable entre entreprises du même groupe, mais la grande majorité des opérations de ce genre ont été effectuées entre institutions sans lien de dépendance. Sur ce point, le Livre vert est étrangement muet. Le gouvernement ne devrait-il pas étudier la possibilité de restreindre les placements de dépôt dans les instruments de second rang de toutes les autres institutions financières? S'il le fait, le

gouvernement devra examiner les dangers d'une application rétroactive.

Il est évident que la protection de la solvabilité est une tâche complexe et difficile. Les transactions intéressées ne représentent qu'un aspect seulement du problème. D'autres questions critiques, des pratiques et des anomalies comme celles que nous avons énumérées ci-avant doivent être réglées pour que des progrès réels puissent être enregistrés.

#### VIII. LE CONCEPT DE LA SOCIÉTÉ DE PORTEFEUILLE

Le concept de la société de portefeuille prôné dans le Livre vert offrirait "une nouvelle possibilité d'organisation aux institutions financières . . . . qui augmenterait la concurrence entre les institutions et assurerait de meilleurs services aux usagers".

Le Livre vert laisse entendre que les sociétés de portefeuille faciliteraient grandement la prestation de nouveaux services financiers, et que l'on devrait donc favoriser ce concept; toutefois, les chapitres techniques des deux documents présentent des opinions plus contradictoires. Il convient de se rappeler que les sociétés de portefeuille ne sont pas interdites par la loi à l'heure actuelle et qu'elles ne nécessitent aucune mesure habilitante (sauf les banques de l'Annexe "C"). Il ne serait pas difficile de conclure que l'application de ce nouveau



concept ajouterait un autre palier de contrôle aux opérations des institutions financières, qui n'existe pas dans les propres règlements des institutions financières. Du fait que l'on propose clairement d'intégrer les institutions provinciales à la structure fédérale de la société de portefeuille, tout le concept nous mène donc à nous demander si le gouvernement fédéral a l'intention de s'ingérer dans les domaines qui ressortissent uniquement aux provinces à l'heure actuelle. Il ne fait pas de doute qu'en laissant intactes ces propositions, elles pourraient avoir un effet néfaste sur la collaboration fédérale-provinciale à laquelle le ministre semble porter un intérêt authentique.

Il est hors de doute que certaines questions doivent être étudiées.

Les restrictions énumérées dans le Livre vert à l'égard des placements s'appliquent-elles aux entreprises provinciales?

Le bilan consolidé exigé de la société de portefeuille qui sera de toute évidence sous contrôle fédéral donne-t-il un contrôle automatique sur ses filiales contrôlées, celles-là, par une province?

On propose ailleurs d'utiliser une partie de l'actif de la société de portefeuille pour éponger les dettes d'un membre plus démuné du groupe. Cela veut-il dire que si une entreprise

"fédérale" éprouve des difficultés, le gouvernement fédéral s'appropriera d'une façon ou d'une autre le contrôle de l'actif de la société de portefeuille, laquelle pourrait être une institution financière provinciale?

Le Livre vert ne définit pas clairement le niveau de contrôle exercé par le gouvernement fédéral sur les institutions provinciales, et le ministre a indiqué que les propositions ne visaient pas à un remaniement de l'autorité constitutionnelle.

Si les propositions du Livre vert laissent réellement entendre une forme quelconque de contrôle fédéral sur les institutions provinciales, nous prévoyons alors un très grave problème de compétence qui ne pourra être résolu facilement.

Par contre, si la société de portefeuille a pour seul but de contrôler des institutions qui relèvent actuellement du gouvernement fédéral, on peut alors douter de la nécessité de ce type de société puisque toutes ses parties composantes sont déjà réglementées par le gouvernement fédéral.

Il convient aussi de souligner que le contrôle des transactions intéressés ou des conflits d'intérêts par une société de portefeuille ne semble viser aucun objectif utile. Les règles sur les conflits d'intérêts sont énoncées de bien meilleure façon dans les lois régissant les institutions en cause (p. ex., la Loi sur les banques, la Loi sur les compagnies fiduciaires et la Loi

sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques). Il est possible que la structure de la société de portefeuille puisse fournir aux autorités réglementaires fédérales des renseignements supplémentaires sur la nature et les autres intérêts des propriétaires. Toutefois, ce genre de renseignement peut également être prévu dans les lois qui régissent l'institution financière elle-même et ne constitue donc pas une justification à la société de portefeuille.

Nous recommandons donc que les principaux aspects réglementaires de la proposition fédérale touchant la société de portefeuille qui n'ont aucun effet sur la réglementation provinciale soient intégrés dans d'autres grandes lois.

#### IX. LES COMPAGNIES MUTUELLES D'ASSURANCE ET LES SOCIÉTÉS À CAPITAL-ACTIONS

Il est proposé d'autoriser les compagnies mutuelles d'assurance à créer en aval des sociétés de portefeuille, mais d'interdire cette possibilité aux sociétés à capital-actions.

La raison vient peut-être de ce qu'une compagnie d'assurance-vie à capital-actions ou une compagnie d'assurance générale peuvent avoir accès à de plus grands pouvoirs par l'intermédiaire d'une société de portefeuille, alors que la compagnie mutuelle ne jouit pas de cette option. Cela n'explique toujours pas le traitement privilégié qui est accordé aux compagnies mutuelles. En effet, ces dernières peuvent investir



leurs excédents de fonds dans des institutions financières affiliées mais les sociétés à capital-action en sont incapables. Aucune explication n'est fournie pour justifier cette distinction. Nous recommandons que l'on corrige cette disparité.

Il est également intéressant de souligner qu'une compagnie mutuelle ne peut investir plus de 5 % de son actif dans une société de portefeuille. À notre avis, un pourcentage des fonds excédentaires serait une mesure beaucoup plus appropriée. Un pourcentage de 5 % de l'actif est probablement trop élevé si l'assureur affiche un passif trop important par rapport à l'excédent, alors qu'il sera trop bas si la compagnie est fortement capitalisée.

Au lieu d'un pourcentage de l'actif, nous recommandons que la loi établisse le plafond à un pourcentage des fonds excédentaires dont l'assureur n'aurait pas besoin pour satisfaire ses besoins en capital. Cette formule correspondrait davantage aux autres chapitres du document qui traitent des placements.

#### X. RÉTROACTIVITÉ DES PLACEMENTS

Le document propose des changements de fond en comble dans le type de placement autorisé et impose des restrictions sur le nombre d'actions qu'une institution financière peut détenir dans une société. Non seulement ces restrictions s'appliquent au pourcentage de l'actif ou du capital de l'institution financière

dans un titre donné, mais elles touchent également le pourcentage des actions en circulation qu'une institution financière ou une institution financière apparentée pourrait détenir dans une société. Nous n'avons aucune réserve particulière à l'égard des portefeuilles proposés dans le document, mais il semble que les restrictions imposées aux placements auront un effet rétroactif. En d'autres mots, des placements légaux et autorisés au moment où ils ont été faits, souvent avec l'encouragement du gouvernement, sont maintenant considérés comme illégaux et inappropriés, allant même jusqu'à sous-entendre une dépossession.

Il existe dans le droit canadien un principe cardinal selon lequel il ne serait pas approprié d'introduire une loi rétroactive dans des circonstances normales. En d'autres mots, des transactions qui étaient légales au moment où elles ont été faites ne devraient pas être déclarées illégales en raison d'une loi ultérieure du Parlement.

Ce principe a été respecté dans les modifications qui ont été apportées à la Loi sur les compagnies fiduciaires et à la Loi sur les compagnies d'assurance dans les années 1960, époque où certains types de placement étaient interdits. De même, lorsque des dispositions ont été insérées dans la législation sur les compagnies d'assurance concernant la propriété étrangère, les clauses existantes ont ici encore été protégées de sorte que les propriétaires étrangers n'ont pas eu à vendre leur société canadienne.

Nous recommandons, à moins que la solvabilité de l'institution soit en cause, que l'on protège les types actuels de placement qui ont été faits légalement, surtout lorsque l'institution aurait à payer des coûts élevés de dépossession (p. ex., l'impôt sur les gains en capital) au point d'affaiblir sa base de capital plutôt que de la renforcer.

#### **XI. HARMONISATION ET COLLABORATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE**

Nous sommes fermement convaincus qu'une collaboration fédérale-provinciale est essentielle au bon équilibre d'un système d'intermédiaires financiers au Canada. Il est également souhaitable de se doter d'une législation et de règlements uniformes. À cet égard, il serait souhaitable que tous les paliers supérieurs de gouvernement travaillent ensemble à ce résultat. Certaines propositions, comme le concept de la société de portefeuille et la prise en charge par le gouvernement fédéral de la réglementation des prêts commerciaux, si elles sont faites unilatéralement, iraient à l'encontre du besoin de collaboration, d'où une diminution des occasions d'harmonisation.

Certains ont fait remarquer qu'il était peut-être malheureux que le document étude n'ait pas été produit en commun par les deux paliers supérieurs de gouvernement, qui auraient ainsi tenu compte des différences régionales au Canada et insisté davantage sur des normes communes de solvabilité et de protection des déposants.



Sur la question de la solvabilité, le gouvernement fédéral et les provinces affichent des intérêts identiques et il ne devrait y avoir aucun problème majeur à ce que les deux entretiennent des rencontres amicales et sensées.

Nous croyons en outre que la collaboration fédérale-provinciale doit demeurer une priorité parmi les diverses mesures qu'il faudra mettre de l'avant dans le Livre vert.

## XII. VERS UN EXAMEN IMMÉDIAT DES PRINCIPALES QUESTIONS

Nous ne saurions trop insister sur la nécessité d'adopter une législation immédiate à ce sujet. Comme on l'a souvent fait remarquer, la Loi sur les compagnies fiduciaires et la Loi sur les compagnies d'assurance n'ont pas été modifiées en profondeur depuis nombre d'années. Le débat sur les révisions actuelles en est maintenant dans sa quatrième année.

Jusqu'à tout récemment, l'Ontario et d'autres provinces ont plus ou moins suivi l'attitude du gouvernement fédéral à cet égard et ont donc mis en oeuvre des lois presque identiques régissant les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance.

Toutefois, les attermoissements du gouvernement fédéral ont, dans une large mesure, amené les provinces à devancer le gouvernement fédéral.

À notre avis, le concept de la société de portefeuille, la nature rétroactive de quelques types de placement et les banques de l'Annexe "C", dans leur formulation actuelle, ne laissent aucunement entendre que ces propositions seront adoptées rapidement par le Parlement. Outre ces dispositions, le Livre vert et les documents techniques présentent d'autres dispositions qui sont nécessaires, ne portent pas à controverse et justifient une action immédiate par le Parlement. Parmi celles-ci, on retrouve :

- 1) Insérer des dispositions rigoureuses dans la Loi sur les compagnies d'assurance et la Loi sur les compagnies fiduciaires à l'égard des transactions intéressées.
- 2) Accroître la mise de fonds des sociétés de fiducie et de prêt et des compagnies d'assurance (il faudrait au moins 10 millions de dollars pour lancer une institution financière quelconque).
- 3) Restreindre les assurances non enregistrées.
- 4) Imposer une approbation ministérielle lors du transfert de contrôle d'une institution financière.
- 5) Accorder de plus grands pouvoirs de supervision et d'inspection au Surintendant des assurances.
- 6) Prendre des mesures immédiates sur le chapitre de l'assurance-dépôts.

Nous recommandons que les mesures ci-haut, qui sont nécessaires si elles s'accompagnent d'un allègement des exigences

imposées aux sociétés de fiducie sur les prêts commerciaux, devraient être mises en oeuvre le plus rapidement possible par le Parlement. Ce serait une parodie d'invoquer les pourparlers interminables sur le concept des sociétés de portefeuille et des banques de l'Annexe "C" pour justifier l'abandon des réformes nécessaires.

Le ministre a mis de l'avant beaucoup de propositions qui peuvent être examinées maintenant. Elle a très bien cerné le besoin de mesures rapides et importantes. Elle nous a présenté une formule conceptuelle que les Canadiens pouvaient adopter.

Nous insistons vivement pour que l'on étudie au plus tôt les besoins authentiques et pressants. Les questions qui soulèvent une grande controverse ou dont les avantages sont loin d'être prouvés ne devraient pas retarder la mise en place de dispositions auxquelles le Parlement devrait se ranger sans tarder.



APPENDICE "FNCE-89"

PROJET DE RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR

GENERAL MOTORS ACCEPTANCE CORPORATION DU CANADA, LIMITÉE

Date de présentation : 26 septembre 1985

Comité permanent des Finances,  
du Commerce et des Affaires économiques  
Chambre des Communes  
Ottawa, Ontario

MÉMOIRE PRÉSENTÉ PAR GENERAL MOTORS ACCEPTANCE CORPORATION DU  
CANADA, LIMITÉE AU SUJET DES PROPOSITIONS DE RÉGLEMENTATION  
DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES

Nous sommes heureux de cette occasion qui nous est donnée de faire part du point de vue de General Motors Acceptance Corporation du Canada, Limitée au sujet des propositions de réglementation des institutions financières canadiennes qui figurent dans le Livre vert publié le 15 avril 1985. Le présent mémoire complète notre lettre en date du 14 août 1985, dont le texte est reproduit à l'annexe A.

Avant de présenter nos observations sur le Livre vert et sur son supplément technique, nous croyons utile de rappeler brièvement au Comité quelles ont été nos activités dans le passé et quelles sont nos activités actuelles.

PREMIÈRE PARTIE

GENERAL MOTORS ACCEPTANCE CORPORATION

General Motors Acceptance Corporation (appelée ci-après "GMAC"), filiale de General Motors Corporation, a été constituée en société en 1919, en vertu des lois de l'État de New York. Toutes les actions en circulation de GMAC appartiennent à General Motors Corporation. Directement et par l'intermédiaire de ses filiales, comme par exemple General Motors Acceptance Corporation du Canada, Limitée (appelée ci-après "GMACCL" ou la "Société"),

GMAC s'occupe de financement, de crédit-bail et d'assurance aux États-Unis et au Canada, ainsi que dans 23 autres pays. GMAC a également investi des capitaux dans des sociétés de financement associées, établies dans d'autres pays.

La principale activité de GMAC et de ses filiales financières consiste à mettre à la disposition des concessionnaires GM des moyens de financement pour l'achat de véhicules automobiles neufs et de produits non automobiles fabriqués par General Motors Corporation ou par ses filiales associées, en vue de leur revente par ces concessionnaires; GMAC achète des concessionnaires leurs créances de vente à crédit et leurs conventions de location-bail portant sur des produits neufs ou d'occasion. Dans une moindre mesure, GMAC finance également les produits neufs d'autres constructeurs. Aux États-Unis, GMAC a récemment élargi ses activités au domaine du crédit hypothécaire avec l'acquisition de deux grandes sociétés bancaires de financement hypothécaire. Ces sociétés empruntent des fonds à court terme et consentent des prêts hypothécaires résidentiels qui sont ensuite offerts aux investisseurs institutionnels sur le marché secondaire.

GENERAL MOTORS ACCEPTANCE CORPORATION  
DU CANADA, LIMITÉE

GMAC a ouvert une agence au Canada en 1919 et elle a été l'une des premières entreprises à financer les achats d'automobiles au Canada. GMACCL a été constituée en vertu des lois du Canada par lettres patentes en date du 15 octobre 1953. La Société détient un certificat d'enregistrement en vertu de la Loi sur les sociétés d'investissement du Canada; ses activités sont contrôlées et supervisées par le surintendant des assurances du Canada, conformément aux dispositions de cette même loi. La Société a une filiale, GMAC Leaseco Limitée, qui a été constituée sous forme d'une filiale à part entière en avril 1984 pour louer des véhicules à des sociétés affiliées.



## A. ACTIVITÉS COMMERCIALES

La principale activité de GMACCL consiste à mettre à la disposition des concessionnaires GM des moyens de financement pour l'achat de véhicules automobiles neufs et de produits non automobiles fabriqués par General Motors Corporation ou par ses filiales associées, en vue de leur revente par ces concessionnaires; GMAC rachète aux concessionnaires leurs créances de ventes à crédit et leurs conventions de location-bail portant sur des produits neufs ou d'occasion. Dans une moindre mesure, GMAC finance également les produits d'autres constructeurs. Enfin, la Société consent des prêts aux concessionnaires.

La Société emploie environ 425 personnes au Canada dans 25 succursales. GMACCL a environ 356 000 comptes actifs qui représentent des créances de 3,6 milliards de dollars.

Au Canada, la Société exerce ses activités de financement commercial dans les grands domaines suivants :

### (i) Financement des stocks

Les programmes de financement des stocks permettent aux concessionnaires de General Motors de constituer des stocks de produits qui sont ensuite vendus au détail. Lorsqu'un concessionnaire commande des voitures et des camions neufs à General Motors du Canada Limitée et à ses sociétés affiliées et lorsqu'il utilise le programme de financement des stocks de la Société, les véhicules lui sont livrés sous couvert de documents qui accordent à la Société une sûreté sur les produits.

(ii) Financement à la consommation

Le financement à la consommation se fait sous le nom commercial de "Financement GMAC" et il est offert au public par l'intermédiaire de 962 concessionnaires qui vendent des produits de General Motors. En vertu de ce programme, la Société achète des concessionnaires leurs créances de vente à crédit de produits neufs et d'occasion, une fois la transaction conclue entre le concessionnaire et l'acheteur. Si les contrats sont acceptables pour la Société, ils sont escomptés par elle et la Société s'occupe ensuite d'administrer les créances et de les percevoir.

(iii) Financement des stocks offerts en location

La Société offre aux concessionnaires et aux sociétés de location des facilités de financement pour leurs achats de produits automobiles loués à court et à long terme à des tiers.

Volume des activités

Le tableau ci-dessous indique le montant des créances actives à la fin de chacune des cinq dernières années :

1985      1984   1983   1982   1981   1980  
 (au 31 août)  
 (en milliards de dollars)

Créances actives au 31 décembre

Consommation et location	2,7	2,0	1,7	1,9	2,7	1,8
Financement des stocks	<u>0,9</u>	<u>0,5</u>	<u>0,5</u>	<u>0,4</u>	<u>0,7</u>	<u>0,8</u>
Total des créances actives	<u>3,6</u>	<u>2,5</u>	<u>2,2</u>	<u>2,3</u>	<u>3,4</u>	<u>2,6</u>

B. EMPRUNTS

Pour ses activités, GMACCL a absolument besoin de pouvoir mobiliser en permanence d'importants volumes de capitaux. GMACCL emprunte sur les marchés monétaires nationaux et étrangers pour financer son actif. Ses besoins varient selon le rythme d'expansion de ses activités, les facteurs cycliques et l'évolution des recettes, de l'actif et de l'endettement.

Les activités de la Société sont financées par des fonds d'investissement, des billets et obligations à moyen et à long terme, des billets à court et à moyen terme et enfin par des emprunts sur marges de crédit bancaire.

GMACCL est la société qui émet le plus d'effets commerciaux au Canada. L'une des raisons qui explique cet état de choses est que la Société est considérée comme un placement sûr, comme l'indique la cote RI accordée à ses effets par Dominion Bond Rating Services; cette cote est la meilleure qui puisse être obtenue et elle est supérieure à celle des certificats de dépôt émis par un certain nombre de banques et sociétés de fiducie canadiennes.



### C. PRÉSENCE AU CANADA

GMACCL sait qu'elle est une invitée au Canada et elle est heureuse de la possibilité qui lui est donnée d'y exercer ses activités. Mais nous voudrions souligner que notre Société s'est également engagée envers le Canada, puisqu'elle y a investi 145 millions de dollars.

GMACCL a également prouvé son importance pour l'industrie automobile, essentielle à l'économie canadienne. Au cours de la récente récession, nous avons offert des facilités de financement aux acheteurs d'automobiles et aux concessionnaires, alors que d'autres institutions financières restreignaient leurs activités dans ce domaine. Sans ce financement, les ventes de voitures et de camions auraient pu connaître un temps d'arrêt, avec les conséquences négatives qui en auraient résulté sur l'emploi dans le secteur de la construction automobile.

Le consommateur canadien bénéficie aussi des programmes GMACCL. Grâce à la présence de la Société dans les salons d'exposition des concessionnaires de General Motors du Canada Limitée, les clients peuvent savoir immédiatement s'ils répondent aux conditions nécessaires pour obtenir un crédit. De plus, à cause de la spécialisation de la Société dans le domaine automobile, les consommateurs moins favorisés peuvent obtenir un financement que ne pourraient leur consentir d'autres institutions financières.

Les clients qui utilisent notre crédit commercial bénéficient également de la vaste gamme de services et des options supplémentaires que leur offre la Société. Il arrive souvent qu'un emprunteur ne souhaite pas s'adresser à une seule institution pour la totalité de ses emprunts. GMACCL lui permet de diversifier ses sources de crédit et de réduire ainsi le contrôle qu'une institution prêteuse unique pourrait exercer sur ses affaires.

## D. ÉVOLUTION DU MARCHÉ

Le seul fait que nous participons à ces audiences montre bien que les institutions financières canadiennes sont en pleine évolution. Les rôles qu'elles jouaient traditionnellement sont profondément modifiés par un certain nombre de nouveaux facteurs, notamment :

- ° internationalisation croissante des services financiers;
- ° importance croissante du conglomérat financier comme forme d'organisation et comme régime de propriété;
- ° faillites récentes d'institutions financières canadiennes;
- ° utilisation de nouvelles techniques qui modifient la distribution des services financiers;
- ° déplacement des marchés qui incite les institutions à éviter une spécialisation trop étroite.

Ces tendances et ces contraintes exercent leurs effets sur GMACCL au même titre que sur les autres institutions financières. Aux États-Unis, GMAC a réagi en élargissant le champ de ses activités à un certain nombre d'autres activités financières, par exemple le crédit hypothécaire. Les changements qui ne cessent de se manifester dans ce secteur se traduiront par une concurrence plus vive pour GMACCL. Nous ne nous opposons pas à cette concurrence, mais nous estimons que la législation en projet doit être conçue de manière à donner des chances égales à tous les concurrents.

Nous demandons aujourd'hui au gouvernement de tenir compte de toutes les institutions financières dans le cadre de son examen d'une nouvelle réglementation du secteur financier de l'économie. C'est dans cet esprit que nous présentons ci-après nos observations sur les propositions du Livre vert.

## DEUXIÈME PARTIE

### A. INTRODUCTION

Après ce bref rappel de nos activités passées et présentes au Canada, nous voudrions faire part au comité de quelques observations spécifiques sur certains éléments du Livre vert et de son supplément technique qui présentent un intérêt particulier pour GMACCL. Par la suite, nous nous ferons un plaisir de répondre aux questions éventuelles des membres du comité.

De façon générale, GMACCL est résolument en faveur du principe fondamental du Livre vert. Mais il est essentiel, selon nous, que le gouvernement, au cours de cette étude et de cette révision du système financier canadien, pèse soigneusement les différents principes du Livre vert au regard des autres propositions, mémoires et arguments qui lui sont présentés. Il est tout aussi impératif que le cadre législatif envisagé pour le système financier canadien cherche à maximiser les avantages visés par ces mêmes principes. Pour le reste du siècle, l'efficacité de l'économie canadienne dépendra dans une large mesure du système financier qui sera l'aboutissement de cet exercice, ainsi que des intervenants qui seront autorisés à jouer un rôle dans le secteur financier. Le fait qu'une partie des textes législatifs régissant certains intervenants du système financier canadien n'ont pas été revus ou modifiés systématiquement depuis quelque temps ne peut qu'accentuer la complexité de cette tâche. La mission du gouvernement et de votre comité est donc double : mettre à jour un certain nombre de textes législatifs et définir le contenu de la législation qui régira les services financiers au Canada pour le reste du siècle.

Selon nous, l'un des principaux défis que doivent relever le Parlement et les autorités de réglementation des différentes instances financières du gouvernement du Canada consiste à élaborer et à codifier un cadre réglementaire pour tous les secteurs du système financier canadien et pour tous ceux qui y participent. Ce cadre devrait permettre une concurrence plus vive et offrir aux consommateurs privés et commerciaux une plus grande commodité et un choix plus large de services, sans compromettre la stabilité du système financier.



Le Livre vert et son supplément technique indiquent clairement que le gouvernement entend établir un cadre réglementaire qui stimule l'innovation et l'efficacité dans le système financier canadien et qu'il veut encourager une participation saine, innovatrice, dynamique et compétitive au sein de l'industrie canadienne des services financiers. Nous vous félicitons de cette orientation et nous voulons assurer le gouvernement et votre comité que nous encouragerons ces initiatives. Nous désirons également attirer l'attention du gouvernement sur le rôle que nous jouons dans cette industrie et sur la contribution que GMACCL lui apporte et pourra lui apporter sur le plan de la concurrence et de la solidité de l'industrie financière. A l'heure actuelle, notre objectif est de fournir aux concessionnaires GM et à leurs clients des services financiers de qualité, propres à faciliter la commercialisation des produits GM, à permettre à nos employés de bénéficier eux aussi de nos succès et à offrir à nos actionnaires un taux de rendement supérieur sur leurs investissements. Nous pensons que notre histoire et nos résultats depuis 1919 témoignent de notre désir bien arrêté de continuer à exercer nos activités au Canada. Pour atteindre ses objectifs, GMACCL doit continuer à innover et à s'adapter à l'évolution du marché financier au Canada. Si nous croyons que nos forces et nos ressources internes - celles que nous donne notre personnel de plus de 400 personnes établi dans 25 succursales dans tout le Canada - sont à la mesure des perspectives qui s'ouvrent à nous, nous estimons que la législation qui restreint notre participation dans l'industrie des services financiers au Canada est pour nous une entrave.

## B. LOI SUR LES SOCIÉTÉS D'INVESTISSEMENT

Comme je l'ai indiqué plus tôt, les activités de GMACCL sont essentiellement régies par la Loi fédérale sur les sociétés d'investissement. En termes généraux, la Loi sur les sociétés d'investissement s'applique à toutes les sociétés fédérales - exception faite des banques, des courtiers en valeurs mobilières, des compagnies d'assurance et des sociétés de fiducie ou de prêt - qui s'occupent d'investissement, à savoir toutes sociétés fédérales qui empruntent de

l'argent et utilisent les capitaux ainsi mobilisés pour consentir des prêts ou acheter des titres, des effets commerciaux ou d'autres obligations. Cette loi établit un cadre réglementaire qui est administré par le Département des assurances. Malgré les intérêts communs et les activités commerciales communes qui existent de toute évidence entre les entreprises financières régies par la Loi sur les sociétés d'investissement, comme nous-mêmes, les banques, les compagnies d'assurance et les sociétés de fiducie et de prêts, ni le Livre vert ni son supplément technique ne font mention d'une modification éventuelle de la Loi sur les sociétés d'investissement.

A notre avis, la Loi sur les sociétés d'investissement devrait entrer dans le cadre du Livre vert et du processus d'examen public actuellement en cours. Cette loi régit plusieurs intervenants qui participent de façon substantielle à certains secteurs du système financier canadien et elle a un effet direct sur la possibilité qu'ont ces sociétés d'offrir des services à leurs clients. Parmi les sociétés régies par la Loi sur les sociétés d'investissement figurent Beneficial and Household Finance, Crédit Chrysler et Ford du Canada et les sociétés de financement de la Baie d'Hudson, de Simpson et d'Eaton.

Nous invitons instamment le comité à recommander au gouvernement d'élargir le champ de l'examen actuel du système financier canadien, de façon à comprendre une étude spécifique de la Loi sur les sociétés d'investissement.

En plus de demander que la Loi sur les sociétés d'investissement soit comprise dans le cadre de l'examen de la politique applicable aux services financiers, nous voudrions également faire part au comité de deux observations : la première porte sur la question générale de la participation de sociétés non résidentes à l'offre et à la prestation de services financiers au Canada; la deuxième concerne les propositions relatives aux transactions intéressées.

C. PARTICIPATION DES SOCIÉTÉS NON RÉSIDENTES AU SYSTÈME CANADIEN DE SERVICES FINANCIERS

La législation fédérale qui régit actuellement les institutions financières impose des limites importantes, et à notre avis nuisibles, à la mesure dans laquelle les organismes contrôlés par des non-résidents peuvent participer à l'offre et à la prestation de services financiers au Canada. La législation fédérale régissant les sociétés de fiducie, les sociétés de prêt et les sociétés d'investissement autorise uniquement les non-résidents à établir, avec l'assentiment du ministre des Finances, de nouvelles sociétés de fiducie, de prêt ou d'investissement. La même législation fédérale et la plupart des législations provinciales comparables interdisent l'acquisition d'une société existante de fiducie, de prêt ou d'investissement par un ou plusieurs non-résidents, lorsque cette acquisition aurait pour effet de donner à un particulier non résident plus de 10 % d'une catégorie d'actions ou lorsque le total des actions d'une catégorie appartenant à des non-résidents dépasserait 25 %.

Ces limites ont été établies vers la fin des années 60 et elles répondaient aux préoccupations nationalistes de ceux qui voulaient éviter à l'époque que l'industrie des services financiers du Canada soit dominée par des non-Canadiens. Cependant, depuis 15 ou 20 ans, la situation a grandement évolué au Canada et à l'étranger, ce qui nous incite à dire respectueusement au comité et au gouvernement qu'il serait dans l'intérêt du public que la révision de politique actuellement en cours comporte un examen approfondi de la question des sociétés non résidentes et de leur participation au système financier canadien, dans le contexte des années 80 et 90.



Premièrement, comme on vous l'a sans doute dit en de multiples occasions, le marché économique des années 80, particulièrement en ce qui concerne les services financiers, devient de plus en plus un marché international. Les frontières nationales n'entravent plus désormais ni le commerce ni les mouvements de capitaux car, tout comme les marchandises, les capitaux sont canalisés vers les marchés où leur rendement sera optimum. Par exemple, alors que nous demeurons le principal émetteur d'effets commerciaux au Canada, nous-mêmes et GMAC avons pu mobiliser des fonds à meilleur compte sur certains marchés extérieurs à l'Amérique du Nord et nous avons utilisé ces sources de capitaux pour financer nos activités; les économies qui en ont résulté ont été mises à profit par nos clients canadiens lorsque nous avons pu abaisser les taux d'intérêt de nos facilités de crédit. A notre avis, l'examen de la question de la participation des sociétés non résidentes à l'offre et à la prestation de services financiers au Canada ne ferait que refléter les réalités internationales du marché actuel des services financiers.

De plusieurs manières différentes, le gouvernement du Canada a d'ailleurs déjà pris acte de cette tendance. Le régime des banques de l'annexe B, établi à la suite de la dernière révision de la Loi sur les banques à la fin des années 70, peut être considéré comme une reconnaissance du rôle croissant que les relations bancaires transnationales et même internationales jouaient au Canada à l'époque.

Plus récemment et très significativement, le gouvernement du Canada a indiqué sa volonté d'attirer les investissements étrangers en abrogeant la Loi sur l'examen de l'investissement étranger et en promulguant la Loi sur Investissement Canada. En vertu des dispositions de cette dernière loi, l'établissement d'une nouvelle entreprise canadienne, à l'exception des entreprises oeuvrant dans un domaine intéressant le patrimoine culturel ou l'identité nationale du Canada, ne nécessite qu'un avis donné à Investissement Canada. Jusqu'à présent, aucun secteur de l'industrie des services financiers n'a été considéré comme oeuvrant dans un domaine intéressant le patrimoine culturel ou l'identité nationale du Canada. A notre avis, l'esprit et les dispositions de la Loi sur Investissement Canada sont un excellent exemple de l'orientation que devrait prendre le cadre législatif pour l'économie canadienne des années 80 et 90; cette même



optique devrait être adoptée lors de l'élaboration d'une législation fédérale sur les sociétés de fiducie, de prêt et d'investissement. Les préoccupations qui existaient vers la fin des années 60, époque à laquelle les limitations applicables aux sociétés non résidentes ont été adoptées, ont aujourd'hui disparu et l'intérêt du public serait mieux servi si l'on reprenait l'esprit de la Loi sur Investissement Canada.

Dans ce contexte, nous déclarons respectueusement au comité et au gouvernement que les intérêts du public et tout particulièrement ceux du système financier canadien seraient mieux servis si l'on permettait aux non-résidents de participer davantage à l'offre et à la prestation de services d'assurance, de fiducie et de prêt au Canada.

A notre avis, une telle décision permettrait à GMACCL et probablement à nos concurrents de continuer à constituer une concurrence appréciable dans un certain nombre de secteurs de l'industrie canadienne des services financiers. En vertu des contraintes législatives qui entravent actuellement nos activités, nous ne pouvons mobiliser des fonds au même coût que les banques et les sociétés de fiducie, alors que nous sommes en concurrence avec elles sur le même marché. Pour soutenir cette concurrence, nous devons avoir la possibilité de nous adapter.

#### **D. TRANSACTIONS INTÉRESSÉES**

La lecture de certains mémoires présentés au comité et de divers articles parus dans la presse financière nous porte à croire que nous ne sommes apparemment pas les seuls à penser que l'interdiction générale des transactions intéressées serait trop rigoureuse dans les faits. Par exemple, dans notre cas, la possibilité de conclure des transactions avec des filiales entretenant avec nous des relations de dépendance pourrait être avantageuse pour nos activités et pour celles de ces sociétés affiliées, en raison des économies d'échelle qui en résulteraient.

Plutôt que de répéter les différents arguments déjà exposés devant le comité, nous nous contenterons de confirmer que nous appuyons en termes généraux les observations formulées par l'Association des sociétés de fiducie du Canada, le directeur chargé des enquêtes et des recherches en vertu de la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions et par d'autres personnes qui ont témoigné devant le comité, au sujet du caractère excessif de l'interdiction générale des transactions non indépendantes proposée dans le Livre vert.

#### **E. CONCLUSION**

Nous remercions le comité de nous avoir donné l'occasion de rappeler quelles sont les activités de GMAC au Canada et de faire part de nos observations sur certains aspects du Livre vert.

General Motors Acceptance offre des services financiers au Canada depuis 1919. Au cours de ces 65 années, il nous a fallu innover et adapter nos activités et nos services à l'évolution constante du marché canadien des services financiers. Depuis quelques années, les mécanismes d'offre et de prestation des services financiers au Canada évoluent à une cadence accélérée et l'ampleur de ces changements s'est considérablement accrue. Dans le cadre du régime législatif qui s'applique actuellement à nos activités, nous ne sommes pas en mesure de faire directement concurrence aux sociétés de fiducie et de prêt et aux autres institutions financières auxquelles nous sommes confrontés quotidiennement sur le marché. Nous sommes fermement convaincus qu'il serait dans l'intérêt du public de permettre à GMACCL de participer à l'offre et à la prestation de services financiers dans les mêmes conditions que les autres intervenants qui participent au système financier canadien. A notre avis, une telle initiative serait conforme aux neuf principes exposés au début du Livre vert et elle aurait un effet global positif pour l'ensemble de l'économie canadienne.

Dans cet esprit, nous invitons instamment et respectueusement le comité à envisager lui-même ou à recommander au gouvernement :

1. que la révision de la Loi sur les sociétés d'investissement soit comprise dans le cadre de l'examen dont fait état le Livre vert;
2. que la question de la participation étrangère directe et indirecte à la prestation ou à l'offre de services d'assurance, de fiducie et de prêt au Canada devrait être comprise dans le cadre de l'examen dont fait état le Livre vert;
3. que l'interdiction générale des transactions intéressées proposée dans le Livre vert est trop rigoureuse et aurait en fin de compte des résultats négatifs.

Nous vous remercions vivement de votre attention et nous serons heureux de répondre aux questions que vous pourriez souhaiter nous poser.

GENERAL MOTORS ACCEPTANCE CORPORATION DU CANADA LIMITÉE

W. J. WATSON  
Président

14 août 1985

L'Honorable Barbara McDougall  
Ministre d'État (Finances)  
Chambre des Communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A6

Madame,

Nous sommes heureux de faire part au gouvernement fédéral des observations de General Motors Acceptance Corporation du Canada, Limitée (GMACCL) sur le Livre vert publié le 15 avril au sujet des institutions financières.

A notre avis, les restrictions concernant la propriété étrangère ne devraient pas s'appliquer aux sociétés financières qui sont bien établies au Canada et qui offrent aux consommateurs d'intéressantes options supplémentaires de financement et d'investissement. Ces institutions devraient avoir les mêmes possibilités que les autres de soutenir la concurrence sur le marché, lorsque cette concurrence concourt aux objectifs énoncés dans le Livre vert.

Les principes exposés dans le Livre vert sont les suivants :

1. accroître la protection accordée aux consommateurs;
2. contrôler strictement les transactions intéressées;
3. prévenir les conflits d'intérêts;
4. encourager la concurrence, l'innovation et l'efficacité;
5. accroître la commodité et la diversité des services offerts aux clients sur le marché;
6. élargir les sources de crédit que peuvent utiliser les particuliers et les entreprises;
7. garantir la solidité et la solvabilité des institutions financières ainsi que la stabilité du système financier;
8. stimuler la concurrence internationale et l'expansion économique nationale;
9. encourager l'harmonisation des politiques réglementaires fédérales et provinciales.



Ces principes semblent s'inspirer de deux préoccupations fondamentales. Tout d'abord, le gouvernement fédéral désire une plus grande concurrence sur le marché financier canadien, à l'avantage des consommateurs. Deuxièmement, le gouvernement veut que les modifications apportées renforcent la confiance du public dans l'équité et la stabilité du système financier. Nous croyons que notre société peut apporter une contribution importante dans l'esprit de ces deux objectifs.

General Motors Acceptance Corporation (GMAC) a ouvert sa première agence au Canada en 1919 et elle a été l'une des premières sociétés à offrir des services de financement automobile. GMACCL est une filiale à part entière de GMAC. Elle a été constituée en société en 1953.

La principale activité de la Société consiste à mettre à la disposition des concessionnaires GM du Canada des moyens de financement pour l'achat de véhicules automobiles neufs et de produits non automobiles, ainsi que de racheter aux concessionnaires leurs créances de vente à crédit et leurs conventions de location-bail portant sur des produits neufs ou d'occasion. Dans une moindre mesure, la Société finance également les produits neufs d'autres constructeurs. Enfin, elle consent des prêts aux concessionnaires. A l'heure actuelle, les activités de l'entreprise sont financées par des fonds d'investissement, des billets et des obligations à moyen et à long terme, des billets à court et à moyen terme et des emprunts sur marge de crédit bancaire. GMACCL est le principal émetteur d'effets commerciaux au Canada. La Société emploie environ 425 personnes au Canada dans 25 succursales établies dans tout le pays. L'actif de GMACCL dépassait 3 milliards de dollars au 30 juin 1985.

GMAC a une autre filiale au Canada, Motors Insurance Corporation (MIC). MIC s'occupe d'assurance au Canada depuis plus de cinquante ans. Son actif au Canada est de plus de 65 millions de dollars.

GMAC, par l'intermédiaire de ses filiales financières du Canada, GMACCL et MIC, a beaucoup contribué à élargir la concurrence dont bénéficient les clients du marché financier canadien, ainsi que la gamme des choix dont ils disposent. GMACCL offre des options supplémentaires de crédit aux acheteurs d'automobiles canadiens. Au cours de la récente récession, GMACCL a joué un rôle important en accordant des facilités de crédit que refusaient d'autres institutions, ce qui a stimulé les ventes et la production de l'industrie automobile, élément essentiel de l'économie canadienne. MIC a contribué à introduire l'assurance automobile à une époque où les compagnies canadiennes d'assurance ne s'intéressaient pas à ce secteur. Dans leurs activités avec leurs clients et les concessionnaires, nos sociétés ont montré qu'elles étaient des membres responsables et solides de la communauté financière canadienne, ce qu'atteste leur excellente cote de crédit.

Aux États-Unis, GMAC a récemment fait l'acquisition de deux sociétés bancaires de financement hypothécaire, ce qui la classe en cinquième place parmi les banques du pays et ce qui lui donne le deuxième portefeuille hypothécaire en importance. Au Canada, GMACCL pourrait jouer un rôle important en élargissant la gamme des options offertes aux clients du marché financier, si elle y était autorisée. A moins que les restrictions applicables à la propriété étrangère ne soient révisées ou que GMACCL en soit exonérée, la Société ne sera pas en mesure de faire concurrence aux autres institutions financières sur une base d'égalité.

Dans le supplément technique du Livre vert, publié en juin dernier, des dispositions sont prévues pour les sociétés financières de portefeuille sous contrôle étranger. Cependant, dans les dispositions relatives au régime de propriété des banques de l'annexe "C", les règles concernant la propriété étrangère des banques de l'annexe "A" doivent s'appliquer. En conséquence, les banques de l'annexe "C" ne peuvent être constituées ou achetées par des sociétés étrangères de holding financier.

L'effet de ces dispositions est de refuser à GMACCL la possibilité d'ouvrir une banque de l'annexe "C". En conséquence, la Société est privée d'un débouché important et les consommateurs sont privés des options qu'une institution financière stable et compétitive telle que GMACCL pourrait leur offrir.

Nous demandons au gouvernement fédéral de revoir les restrictions qui s'appliquent au régime de propriété des banques de l'annexe "C". Le gouvernement devrait revoir ces restrictions afin de prévoir une exception dans le cas des institutions financières étrangères qui ont contribué au système financier canadien et à l'économie du Canada, comme GMACCL l'a fait.

A tout le moins, nous invitons instamment le gouvernement à autoriser le ministre à envisager des exonérations en faveur de ces institutions, à sa discrétion. Le ministre aurait la faculté, à sa discrétion, de reconnaître le rôle particulier de ces institutions au Canada. Cette formule donnerait au gouvernement encore plus de souplesse dans le choix des méthodes qui lui permettraient d'atteindre les objectifs qu'il s'est fixés.

Si le gouvernement ne donne pas suite à cette suggestion, il conviendrait alors d'examiner la situation de GMACCL et la contribution qu'elle a apportée et qu'elle pourra apporter à l'économie canadienne et à la communauté financière du Canada.

Nous remercions l'Honorable ministre et le gouvernement de nous avoir invités à faire part de nos observations sur le Livre vert. Nous serons heureux de toute autre occasion qui nous serait donnée d'exposer plus en détail nos préoccupations.

(Signé)

Président

## APPENDICE "FNCE-90"

CONFIDENTIEL

EXPOSÉ SUR LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA

PRÉSENTÉ PAR

SODARCAN INC.

AU

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

(CHAMBRE DES COMMUNES)

Août 1985

## TABLE DES MATIÈRES

	Page
Introduction	
L'industrie canadienne de l'assurance générale	
Le groupe Sodarcan	
Les effets des changements proposés à la réglementation des institutions financières du Canada sur le groupe Sodarcan	
Conclusion	



## INTRODUCTION

Le livre vert sur la réglementation des institutions financières du Canada, présenté le 16 avril 1985 par l'honorable Barbara McDougall, ministre d'État aux Finances, a suscité de nombreuses discussions publiques au sujet du bien-fondé des mesures proposées et de leurs effets. Précisons, toutefois, que le débat porte principalement sur les incidences des propositions sur les banques et les sociétés de fiducie de même que sur les conglomérats financiers en cours de formation.

En fait, à notre avis, le livre vert et le document technique publié ultérieurement traitent principalement de ces secteurs de l'industrie des services financiers, et les propositions qu'ils contiennent visent à empêcher les abus de confiance. Par ailleurs, ces documents n'accordent pas autant d'attention aux compagnies d'assurance générale; de plus, selon nous, les propositions formulées ne semblent pas tenir compte des distinctions entre les compagnies d'assurance générale et les autres institutions financières.

Les compagnies d'assurance générale ne sont pas des institutions de dépôt et elles n'offrent pas de services d'épargne ou autres à long terme, contrairement à de nombreuses compagnies d'assurance-vie. La différence est encore plus grande dans le cas des compagnies de réassurance, élément distinct de l'industrie de l'assurance ne faisant affaire qu'avec des spécialistes de l'assurance et non avec le grand public. De plus, l'assurance générale est le seul secteur de l'industrie des services financiers qui est dominé par des intérêts étrangers, et non par des sociétés

canadiennes. Nous ne suggérons pas de limiter la participation étrangère à l'industrie de l'assurance générale, comme c'est le cas pour les institutions bancaires, mais nous croyons que les mesures prises par le gouvernement canadien en matière d'assurance générale devraient faire l'objet d'un examen attentif de façon qu'elles ne nuisent pas aux compagnies canadiennes et ne diminuent leur compétitivité vis-à-vis des compagnies étrangères sur le marché canadien.

Sodarcac est une compagnie canadienne à intégration verticale totale oeuvrant dans le domaine de l'assurance et les secteurs connexes. C'est la plus importante compagnie de courtage canadienne et la dix-septième à l'échelon mondial, pourtant, elle n'occupe que la troisième place sur le marché canadien; celles qui la précèdent appartiennent à des groupes internationaux très importants.

Pour faire concurrence aux sociétés internationales qui disposent d'économies d'échelle grâce à leurs activités à l'échelon mondial, Sodarcac doit tirer le maximum de profit de l'intégration verticale de ses services. Cependant, l'application des mesures proposées dans le livre vert réduira grandement sa capacité, tandis que ses concurrents continueront de jouir des mêmes avantages pour leurs activités à l'étranger.

Le groupe Sodarcac est la plus importante compagnie du genre dans le secteur de l'assurance, mais il n'est pas le seul; les moyens dont Sodarcac s'est servi pour se tailler cette place de choix montrent bien que les autres entreprises canadiennes peuvent, elles aussi, parvenir aux premiers rangs dans un secteur dominé par les intérêts étrangers.

Nous traiterons de ces questions plus en détail dans le présent document; nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral doit bien comprendre la nécessité d'assurer une présence canadienne continue et stimulante dans un secteur industriel dont l'importance, dans la vie des Canadiens, est encore plus grande que l'énergie. Il faut donc examiner les propositions faites en vue d'assurer quelles permettent l'accroissement constant des intérêts canadiens.

Par conséquent, nous nous permettons de vous soumettre le présent document dans l'espoir d'animer le débat sur les propositions relatives à l'industrie de l'assurance, notamment le secteur de l'assurance générale.

## L'INDUSTRIE CANADIENNE DE L'ASSURANCE GÉNÉRALE

Au Canada, certains services financiers, soit les banques, les sociétés de fiducie et les compagnies d'assurance-vie, sont fournis en majeure partie par des sociétés canadiennes, mais c'est tout le contraire dans le cas des compagnies d'assurance générale. La plus importante compagnie d'assurance générale du Canada, le groupe The Cooperators, appartient à des intérêts canadiens; toutefois, seulement trois des dix plus grosses compagnies et huit des vingt-cinq assureurs les plus importants sont des entreprises canadiennes.

Selon le numéro sur les statistiques, paru en 1985, du magazine Canadian Insurance, en 1984, 35 % des entreprises canadiennes étaient assurées par des compagnies canadiennes (à l'exception des affaires traitées par des compagnies gouvernementales provinciales). Les compagnies d'assurance canadiennes augmentent sans cesse leur part du marché, mais il est évident que les assureurs appartenant à des intérêts étrangers garderont leur mainmise sur le secteur pendant de nombreuses années encore.

La domination exercée par les entreprises étrangères est encore plus évidente chez les compagnies de réassurance. Plusieurs compagnies d'assurance canadiennes offrent des services de réassurance, mais il n'existe qu'une seule compagnie spécialisée de réassurance qui accepte de faire affaire avec des entreprises générales canadiennes et celle-ci occupe seulement le quinzième rang parmi les compagnies de réassurance au Canada. De plus, il n'y a qu'une seule compagnie canadienne de réassurance qui assure



des entreprises étrangères, tandis que les quarante-neuf autres compagnies qui offrent des services de réassurance seulement au Canada et qui vendent de l'assurance générale sont soit des filiales soit des succursales canadiennes de compagnies étrangères.

Dans le secteur de la réassurance, la domination exercée par les compagnies étrangères n'est pas aussi évidente, étant donné le caractère international de ce service; donc, quoi qu'il en soit, les compagnies canadiennes de réassurance pourraient se tailler une place sur le marché international, même si un plus grand nombre de compagnies inscrites au Canada appartenaient à des intérêts canadiens.

Toutefois, il n'en est pas de même dans le secteur de l'assurance, où les compagnies non inscrites n'occupent qu'une très petite place.

Il convient de préciser que les compagnies étrangères qui oeuvrent au Canada dans le domaine de l'assurance possèdent des installations au Canada et fournissent de l'emploi à bon nombre de Canadiens. (La seule exception étant la Lloyd's, troisième assureur au Canada, qui, étant donné sa nature unique, doit faire affaire depuis son siège à Londres.)

Néanmoins, bon nombre de décisions qui ont des répercussions sur le marché canadien sont prises à l'étranger. Citons comme exemple l'élaboration, tout dernièrement, d'une nouvelle police d'assurance-responsabilité générale fondée sur "les sinistres". Aux États-Unis, les compagnies d'assurance appuient fortement cette formule qui, à leur avis, constitue le seul moyen de faire face à la crise qui sévit actuellement dans le secteur de

## l'assurance-responsabilité générale dans ce pays.

Le Bureau d'assurance du Canada, qui fait des recommandations concernant les formules de police aux compagnies d'assurance canadiennes, révisé actuellement la formule de police d'assurance-responsabilité générale utilisée au Canada; précisons toutefois que, au départ, le Bureau ne s'intéressait qu'au type traditionnel d'assurance-responsabilité générale fondée sur "la survenance du sinistre". Cependant, de nombreuses compagnies américaines, qui ont décidé d'offrir seulement de l'assurance-responsabilité générale fondée sur "les sinistres", ont demandé à leurs filiales ou succursales canadiennes d'en faire autant; à cause des pressions exercées par les compagnies américaines, le Bureau d'assurance du Canada a produit une formule d'assurance fondée sur "les sinistres", en plus de la formule basée sur "la survenance du sinistre".

Notre intention n'est pas de juger la formule "sinistres" par rapport à la formule "survenance du sinistre" mais simplement de démontrer dans quelle mesure les décisions prises à l'étranger influent sur les services d'assurance offerts aux Canadiens.

De plus, on ne fait que peu de recherches, au Canada, dans le domaine de l'assurance et, pour la majorité des assureurs, les recherches sont dirigées au siège de la compagnie, à l'étranger. C'est là un autre exemple de l'influence étrangère.

Du fait que les compagnies d'assurance générale connaîtront vraisemblablement une croissance plus rapide et plus marquée aux États-Unis

qu'au Canada, où la situation continue de se dégrader et ne se rétablira probablement pas avant la fin de 1986, il se peut que les compagnies d'assurance américaines envahissent tout le continent nord-américain, à mesure que leurs affaires s'amélioreront, tandis que les compagnies canadiennes ne pourront en faire autant.

La prédominance étrangère dans le domaine de l'assurance et de la réassurance est évidente, mais elle est encore plus marquée dans le domaine du courtage en assurance; en effet, dans ce secteur, les plus grosses compagnies appartiennent à des intérêts étrangers et deux importantes firmes canadiennes ont été vendues à l'étranger au cours des douze derniers mois, l'une aux États-Unis et l'autre en Grande-Bretagne (dans ce dernier cas, une part importante des actions appartiennent à des intérêts américains).

Il existe de nombreuses petites compagnies d'assurance canadiennes, partout au pays, et ce sont elles qui seront le plus fortement touchées, sur le plan de la concurrence, par l'établissement de réseaux d'institutions financières. En effet, les particuliers et les petits commerces dont ces petites compagnies dépendent pour leur survie constitueront les principales cibles des conglomérats financiers.

Par ailleurs, dans le secteur de l'assurance des gros risques commerciaux et industriels, l'accroissement des activités réalisées à l'échelon international, qu'il s'agisse d'exportations ou autres, par des compagnies dont le siège se trouve au Canada, place les courtiers internationaux dans une meilleure situation par rapport aux courtiers canadiens qui ne font pas affaire sur le marché international.

On peut donc prévoir que davantage de courtiers et d'agents canadiens s'associeront à des intérêts étrangers afin de se lancer sur la scène internationale, chose qu'ils ne peuvent se permettre de faire seuls.

Dans le domaine du courtage en réassurance, qui occupe une place tout aussi importante que la réassurance sur le plan international, c'est une compagnie canadienne qui occupe le premier rang; cependant, toutes les autres firmes appartiennent à des intérêts étrangers et sont, en fait, des filiales des courtiers en assurance qui dominent le marché canadien du courtage en assurance.

Rien ne permet de penser que le chef de file canadien dans le domaine du courtage en réassurance perdra sa place, mais il est peu probable que d'autres maisons de courtage canadiennes pourront s'établir sur le marché très restreint et fortement concurrentiel de la réassurance au Canada.



## LE GROUPE SODARCAN

Le groupe Sodarcane a été formé en 1972; toutefois, la plus ancienne des compagnies du groupe, la Dale and Compagny Limited, existe depuis 1859.

Sodarcane est une société "holding" regroupant 26 filiales qui oeuvrent dans le domaine de l'assurance et de la réassurance ou qui offrent des services actuariels et relatifs aux avantages consentis aux employés.

Les filiales de Sodarcane possèdent des bureaux dans 35 villes canadiennes, de même que de petites installations à New York et à Paris. La société compte 1 300 employés au Canada, à qui elle verse plus de 39 millions de \$ en salaires. Chaque année, les diverses compagnies du holding touchent plus de 700 millions de \$ en primes d'assurance et de réassurance.

Sodarcane oeuvre dans quatre secteurs; voici un court exposé sur chacun d'eux.

### Courtage en assurance

Les principales compagnies de courtage en assurance sont la Dale and Compagny Limited, qui fête son 125<sup>e</sup> anniversaire en 1985, et la Gérard Parizeau Ltd., fondée en 1955. Le groupe Dale/Parizeau occupe la première place parmi les firmes canadiennes de courtage en assurance; il dessert plus de 150 000 clients partout au Canada.

Mentionnons également la Sogepar Inc., compagnie de gestion d'assurance

qui gère les services d'assurance fournis à des particuliers et à des petits commerces par le groupe Dale/Parizeau pour le compte de plusieurs compagnies d'assurance, dont l'Albion Insurance Compagny of Canada, compagnie d'assurance inscrite au fédéral dont 50 % des intérêts appartiennent à Sodarcan. Le groupe Sodarcan a acheté la moitié des intérêts de l'Albion lorsque ses propriétaires, qui possèdent toujours l'autre moitié, envisageaient de se retirer du marché canadien.

Moins de 20 % des assurances aux particuliers et aux petites entreprises commerciales de la Dale/Parizeau sont souscrites auprès de l'Albion, du fait que d'autres compagnies offrent de meilleurs tarifs dans certains secteurs ou pour des types précis de risques. Précisons toutefois que l'Albion fait affaire seulement avec le groupe Dale/Parizeau.

#### Courtage en réassurance

Le groupe de courtage en réassurance est dirigé par le Blanc Eldridge Parizeau inc. et possède des bureaux à Montréal, Toronto et New York. Le groupe a également une filiale aux Bermudes, mais celle-ci n'est pas exploitée activement.

Le groupe le Blanc Eldridge Parizeau est la plus importante firme de courtage en réassurance au Canada et l'une des très rares entreprises du genre appartenant à des intérêts canadiens; précisons que les autres firmes canadiennes de courtage en réassurance sont beaucoup plus petites que le groupe le Blanc Eldridge Parizeau.

Le groupe le Blanc Eldridge Parizeau a été fondé en 1960; c'est une firme contrôlée par des Canadiens et une part importante de ses intérêts minoritaires appartenaient à un courtier londonien et à un courtier parisien. Toutefois, Sodarcan a racheté les intérêts de ces deux premiers associés et, de ce fait, le groupe le Blanc Eldridge Parizeau appartient maintenant à Sodarcan et à certains de ses cadres supérieurs.

Le groupe a ouvert un bureau à New York en 1975 et, ainsi, est devenu la seule firme canadienne de courtage en réassurance oeuvrant à l'extérieur du Canada. Sodarcan compte donc parmi les quelques compagnies canadiennes de courtage en assurance et en réassurance qui font affaire à l'échelon international. Actuellement, le groupe travaille à l'organisation d'un bureau de consultation et de courtage en réassurance à Boston.

#### Souscription de réassurance

La National Reinsurance Company of Canada, compagnie de réassurance inscrite au fédéral qui possède des bureaux à Montréal, Toronto et Paris, occupe la première place dans ce secteur. En 1965, le groupe, devenu par la suite Sodarcan, a acheté cette compagnie à ses propriétaires français qui désiraient se retirer du marché canadien. La compagnie offre des services de réassurance-vie et de réassurance générale, comme beaucoup de compagnies d'assurance à l'extérieur des États-Unis.

À ses débuts, lorsqu'elle était une compagnie de façade, qui donnait accès

au marché canadien à des réassureurs non inscrits étrangers, elle facilitait du même coup l'accès aux compagnies canadiennes au marché international de la réassurance; en devenant une compagnie de réassurance inscrite, elle s'est acquis son propre portefeuille, actuellement presque aussi important que son portefeuille "de façade". La National Reinsurance Company of Canada compte maintenant parmi les principales compagnies de réassurance au Canada et elle est la seule compagnie canadienne de réassurance à faire affaire, au Canada, sur le marché général (deux compagnies inscrites au provincial se spécialisent dans la réassurance des mutualités agricoles).

La National MGF-Vie Canada Inc. s'occupe de la gestion des services de réassurance-vie de la National Reinsurance Company of Canada de même que des activités de la Mutuelle Générale Française Vie au Canada. La National MGF-Vie Canada Inc. appartient aux deux compagnies auxquelles elle fournit des services de gestion.

Une filiale de la National Reinsurance Company of Canada, la Reinsurance Management Company of Canada, gère les opérations générales de celle-ci.

La Reinsurance Management Company of Canada gère également les activités des compagnies suivantes au Canada:

AGF Réassurances, France (Toutes les classes)

Unione Italiana di Riassicurazioni, S.p.A., Italie

(Toutes les classes)

NRG London Reinsurance Company Limited, Royaume-Uni (Vie)

Société Commerciale de Réassurance, France (Vie)



Norwich Winterthur Reinsurance Corporation Limited, Royaume-Uni  
(Assurance générale)

Pohjola Reinsurance Company Limited, Finlande (Assurance générale)

Préservatrice Foncière T.I.A.R.D., France (Assurance générale)

En confiant la gestion de ses affaires à sa filiale et en lui permettant de gérer les affaires d'autres compagnies, la National Reinsurance Company of Canada est en mesure d'attirer non seulement la clientèle d'un plus grand nombre d'entreprises canadiennes importantes mais également le personnel compétent nécessaire.

#### Services spécialisés et de consultation

Hebert, Le Houillier inc. et ses filiales à Montréal, Québec et Toronto fournissent des services actuariels et relatifs aux avantages consentis aux employés. Selon une étude publiée dans le Financial Post en février 1985, c'est la deuxième firme canadienne d'actuaire et elle occupe le neuvième rang par rapport à toutes les autres. En plus de fournir des services dans le secteur des avantages consentis aux employés (la compagnie a également participé à un certain nombre d'études gouvernementales importantes sur le financement des régimes de retraite), Hebert, Le Houillier et ses filiales offrent des services actuariels dans le domaine de l'assurance générale et de l'assurance-vie.

La Mathema Inc. fournit des services de traitement des données à diverses firmes en dehors du groupe Sodarcan; toutefois, cette compagnie est organisée

avant tout pour donner des services dans le domaine du traitement des données et de la bureautique aux filiales de Sodarcan et pour les aider à mettre au point des logiciels d'application spécialisés.

La Boyd, Phillips and Company Ltd., qui regroupe des évaluateurs et des vérificateurs dans le domaine de l'assurance maritime, a été fondée il y a 50 ans; cette compagnie fournit surtout des services de vérification à divers assureurs étrangers et elle est un agent de la Lloyd's pour le Québec, l'Ontario et le Nouveau-Brunswick.

La Sodartec Inc. et une firme de consultants en assurance de choses établie en 1974.

En plus des compagnies susmentionnées dont il détient des intérêts majoritaires, le groupe Sodarcan possède 35 % des intérêts de l'Insurance Group of Canada West Ltd. et a le pouvoir d'acquérir des actions additionnelles de façon à devenir un actionnaire majoritaire.

L'Insurance Group of Canada West Ltd., qui est incorporée en Alberta, est une société "holding": une compagnie d'assurance inscrite dans la province de l'Alberta, diverses agences d'assurance, une firme de règlement des sinistres, deux garages et une agence de voyage.

L'Insurance Group of Canada West compte un autre actionnaire minoritaire, le groupe Assurance Générale de France, dont la filiale qui s'occupe de réassurance est gérée par la Reinsurance Management Company of Canada, comme mentionné plus haut.

## Organisation

Chaque secteur du groupe Sodarcan est administré indépendamment par son propre comité de gestion et par ses cadres; le groupe Sodarcan est représenté dans chacun des comités de gestion mais ne peut orienter le processus décisionnel. En outre, chaque compagnie possède son conseil d'administration composé, entre autres, de représentants de Sodarcan et de cadres supérieurs de ses filiales.

Le groupe Sodarcan s'intéresse de près à la situation financière de ses filiales mais ne prend pas part à leurs activités de gestion régulières. Le groupe fournit également certains services administratifs, notamment dans le domaine de la gestion des ressources humaines et, par le biais de sa filiale Mathema, dans le secteur du traitement des données et de la bureautique. En outre, Sodarcan gère les portefeuilles d'investissements de l'Albion Insurance Company of Canada, de la National Reinsurance Company of Canada et de certaines des compagnies étrangères auxquelles la Reinsurance Management Company of Company fournit des services gestionnels.

Du fait que Sodarcan est représenté à chaque maillon de la chaîne de l'assurance, depuis le courtage en assurance jusqu'à la souscription de réassurance, les compagnies membres du groupe ont des relations entre elles à divers niveaux. Toutefois, du fait que chaque compagnie possède sa propre direction, sans représentant des autres firmes au sein de son conseil d'administration ou de son comité de gestion, mis à part les représentants de

Sodarcac, toutes les transactions sont effectuées sans lien de dépendance.

Il n'y a qu'une seule exception, dans le cas de la Dale/Parizeau et de l'Albion Insurance Company of Canada; en effet, la Dale/Parizeau est l'unique responsable de la production chez l'Albion.

En terminant, précisons que 98 % des employés de Sodarcac travaillent au Canada; seuls les secteurs du courtage en réassurance et en souscription de réassurance possèdent des installations à l'étranger, étant donné le caractère international de ces activités. On poursuivra les efforts d'expansion internationale dans le domaine du courtage en réassurance, mais toutes les autres compagnies du groupe s'efforceront avant tout d'accroître leurs activités au Canada où, dans chacun de leurs domaines respectifs, elles comptent parmi les compagnies canadiennes les plus importantes; toutefois, il convient de préciser que les sociétés membres du groupe Sodarcac font face à la forte concurrence des groupes internationaux, souvent plus importants que Sodarcac au Canada, et qui sont, en fait, des géants sur la scène internationale.



## EFFETS DES CHANGEMENTS PROPOSÉS À LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES DU CANADA SUR LE GROUPE SODARCAN

Le groupe Sodarcan n'agit que dans le domaine de l'assurance et n'a pas l'intention de s'intéresser à d'autres services financiers; par conséquent, les propositions relatives aux banques de l'Annexe C et à l'organisation possible d'un holding financier oeuvrant dans plusieurs secteurs ne nous touchent guère, si l'on fait abstraction du fait que ces nouvelles dispositions feront augmenter la concurrence entre les entreprises existant déjà, et surtout pour le domaine de prédilection de Sodarcan, le courtage d'assurance.

Cependant, comme Sodarcan est la seule entreprise canadienne d'une certaine importance à être fondée entièrement sur l'intégration verticale, dans le milieu de l'assurance, le projet d'interdiction presque totale des transactions intéressées nous préoccupe beaucoup.

Afin de tirer profit de l'effet de synergie entraîné par son organisation, Sodarcan fournit des services en divers domaines: ressources humaines, placements, traduction, bibliothèques, recherche documentaire, etc., à tous ses membres; de plus, grâce à sa filiale Mathema Inc., elle offre des services d'informatique et de bureautique.

En concurrence avec des groupes à intérêts principalement étrangers oeuvrant à une vaste échelle internationale, les sociétés de Sodarcan se doivent, afin de demeurer économiques, de tirer le maximum de l'organisation

du groupe, pour obtenir des services à des coûts raisonnables; leurs concurrents, de grande envergure internationale, sont en mesure de faire des économies d'échelle égales et souvent supérieures en faisant appel à leurs nombreuses filiales d'un secteur donné. Sodarcan pourra peut-être faire de même un jour, mais ce n'est pas pour demain; en attendant, il demeure absolument indispensable que le groupe conserve sa capacité de puiser dans les ressources des sociétés financières et autres qu'il englobe.

En outre, les rapports qui unissent Dale/Parizeau et l'Albion ne seraient pas possibles si les règles projetées au sujet des transactions intéressées étaient appliquées au groupe.

La Dale/Parizeau n'a pas de rapports neutres avec l'Albion Insurance Company of Canada, étant elle-même le seul client de cette dernière; également, elle ne fait pas appel exclusivement à l'Albion, étant donné que d'autres entreprises en exploitation au Canada offrent des conditions plus avantageuses, dans certains domaines ou à l'égard de certains risques. Néanmoins, les affaires que mène l'Albion auprès de particuliers et de petites entreprises doivent se faire en nombre, tant pour la compagnie d'assurance que pour l'agent, afin de profiter au maximum de l'automatisation de l'administration et de la comptabilité des polices, seul moyen pour une telle entreprise d'être concurrentielle. Sa seule source de revenus étant la Dale/Parizeau, l'Albion et ses agents peuvent combiner leurs ressources et réaliser les économies recherchées.

Les opérations entre les deux entreprises ne se font pas sans lien de

dépendance, mais, de par la nature des activités, on trouve relativement peu de catégories de tarifs et les règles d'assurance sont simples; ainsi, on peut plus facilement constater que l'Albion assure la Dale/Parizeau à des conditions concurrentielles, mais non pas trop avantageuses, comparativement à celles offertes par d'autres sociétés.

L'interdiction de cette pratique pour l'Albion signifierait presque certainement sa disparition, avec toutes les pertes que subiraient ses nombreux actionnaires canadiens. Il est peu probable que l'on soit en mesure d'attirer suffisamment de nouveaux actionnaires pour réduire la part de Sodarcan à moins de 10 %, compte tenu de la taille de la compagnie et des avantages qui seraient perdus, eu égard aux rapports particuliers qui unissent ces sociétés. En fait, c'est justement parce que l'ancien propriétaire n'a pu orienter correctement la société au Canada que Sodarcan s'est porté acquéreur de 50 % des actions, en 1982.

Le rapport gestionnaire qui unit la National Reinsurance Company of Canada (NRCC) et la Reinsurance Management company of Canada (RMCC) serait également interdit en vertu des règles relatives aux transactions intéressées. En effet, même si la RMCC est une filiale de la NRCC, les propositions sont très spécifiques à ce sujet: les arrangements administratifs dans de tels cas sont limités par la règle du 1 %; ainsi, la RMCC ne pourrait exiger de la NRCC, pour ses services administratifs, moins de 1 % des dépenses de cette dernière.

Bien entendu, la NRCC pourrait faire cavalier seul, sans l'appui d'une

compagnie de gestion; cependant, son association avec d'autres sociétés administrées par la RMCC cesserait probablement, la privant du même coup d'importantes économies d'échelle que conserveraient toutefois ses concurrentes, divisions ou filiales d'importants groupes internationaux d'assurance ou de réassurance capables d'utiliser leurs revenus divers pour étaler leurs coûts.

La RMCC étant l'entière propriété de la NRCC, il est difficile de comprendre comment des transactions intéressées, par l'intermédiaire d'une entente de gestion, pourraient nuire à la NRCC, contrairement à ce qui pourrait se produire si la RMCC était une filiale distincte de Sodarcan ou la société mère de la NRCC; en effet, en vertu de l'entente, les intérêts de la NRCC et de la RMCC sont identiques et indissociables. Et cela nous est encore prouvé par le fait que la RMCC ne s'occupe pas des bilans techniques de la NRCC; toutes les primes et les demandes d'indemnités sont portées aux comptes de la NRCC. Si l'on voulait, il serait très facile de mettre en place un dispositif qui permettrait de surveiller les rapports entre les deux entreprises, afin de s'assurer qu'aucune irrégularité ne peut les ternir.

Le type de liens qui unissent la le Blanc Eldridge Parizeau (BEP) et la NRCC ne serait plus possible avec le règlement projeté sur les transactions intéressées.

Étant donné que la NRCC est l'une des principales sociétés de réassurance au Canada et que l'éventail des entreprises administrées par la RMCC est encore plus important, la NRCC est évidemment un bon client de la BEP;



d'ailleurs, il serait pratiquement impossible à cette dernière de se montrer concurrentielle en n'ayant pas accès à cet important groupe de réassureurs, auxquels pourraient cependant s'adresser ses concurrents directs.

De même, la BEP étant le plus grand courtier de réassurance au Canada, elle est une importante source d'affaires pour la NRCC, puisqu'elle lui fournit environ 70 % de son volume d'assurance générale.

Les opérations de façade, que la NRCC mène de façon exclusive pour la BEP depuis son achat par les intérêts qui ont subséquemment formé la Sodarcan, ont aidé la BEP et la NRCC à se tailler une place de choix, à titre d'entreprises canadiennes, dans un secteur dominé par les grandes compagnies étrangères. Les activités de façade occupent moins de place qu'auparavant; cependant, elles demeurent une importante source de revenus pour la NRCC et donnent à la BEP des avantages au point de vue concurrence.

Il est arrivé que les opérations de façade ont causé des problèmes à d'autres compagnies d'assurance, mais la NRCC s'est organisée de façon à se protéger au maximum. Ainsi, elle représente les réassureurs sans ~~licence~~ sur une <sup>exclusivement</sup> base proportionnelle et obtient des dépôts en argent équivalant à la totalité des responsabilités techniques des réassureurs qu'elle représente. Cela signifie qu'elle peut répondre immédiatement aux besoins de liquidités des compagnies cédantes, en vertu des contrats conclus, sans devoir attendre l'arrivée de fonds de l'étranger. En outre, la NRCC a toujours accordé beaucoup d'importance à l'examen de la sécurité financière des réassureurs qu'elle représente.

Elle ne sert pas de façade aux compagnies de réassurance sans licence, pour des valeurs dépassant les revenus d'affaires perdus, là où les risques d'insuffisance de réserves ou de rapport tardif de pertes sont beaucoup plus grands, surtout parce qu'il peut être difficile d'obtenir de l'entreprise de réassurance des fonds requis plusieurs années après l'incident qui a suscité une demande d'indemnité.

Les activités de façade ont toujours été menées en plein accord avec le Département de l'assurance et de son règlement.

Compte tenu des importantes capacités qu'exigent normalement les contrats de réassurance, en matière de primes, de limites ou des deux, la NRCC prend rarement à sa charge la totalité d'un contrat commercialisé par la BEP; elle prend plutôt une quote-part pour elle ou encore des quotes-parts prises par la RMCC pour le compte d'autres entreprises qu'elle administre, de concert avec d'autres compagnies de réassurance des marchés canadien et international. Tous les contrats d'assurance étant fondés sur les mêmes conditions pour toutes les compagnies de réassurance, le rôle de la NRCC est celui d'une entreprise sans lien de dépendance à l'égard de la BEP, étant donné que les conditions sont également acceptées par des réassureurs qui sont indubitablement en pleine concurrence. En fait, la politique d'assurance de la NRCC l'empêche de prendre une part importante aux affaires menées entre la BEP et d'autres réassureurs.

La NRCC prenant part à des affaires commercialisées par la BEP aux mêmes

conditions que les réassureurs en pleine concurrence avec cette dernière, il est logique de déduire que la NRCC ne tire aucun avantage injuste d'une action pourtant considérée comme étant transaction intéressée dans le livre vert.

Compte tenu de la nature particulière de l'assurance générale et du fait que c'est le seul secteur des services financiers qui soit dominé par les entreprises étrangères, d'une part, et de l'organisation particulière de la Sodarcan et de sa position stratégique à titre de compagnie canadienne, d'autre part, nous croyons que, plutôt que d'interdire complètement toutes transactions intéressées, il serait tout à fait souhaitable de trouver un autre moyen, qualifié dans le document de réglementation institutionnelle.

Comme nous l'avons démontré dans la présente partie, la Sodarcan est déjà dotée en bonne partie d'une structure garantissant qu'il n'y a pas d'abus de transactions intéressés. De par la nature particulière des opérations en cause, et comme il est expliqué ci-dessus, il serait très facile, pour les membres d'un conseil indépendant représentant la NRCC et l'Albion, d'examiner tous les aspects des transactions intéressées afin de s'assurer qu'on n'en abusera pas à l'avenir.

Cependant, plutôt que de créer un comité spécial d'administrateurs indépendants, nous proposons d'adopter un système de rapport aux instances réglementaires qui, dans le cas des institutions financières de Sodarcan, est le Département des assurances.

En vertu de ce système, le conseil d'administration de l'institution financière en cause serait tenu d'adopter une politique en matière de transactions intéressées, de la soumettre à l'instance réglementaire et de la faire approuver chaque année. Ensuite, cette institution serait tenue de faire rapport régulièrement à ce sujet; pour une compagnie d'assurance, cela pourrait se faire par l'intermédiaire d'un questionnaire faisant partie du rapport annuel à soumettre au Département des assurances.



Nous croyons qu'en procédant de la sorte on pourrait contrôler de façon acceptable les transactions intéressées dans des organisations comme Sodarcac, sans toutefois affaiblir la position de concurrence que cette dernière a acquise sur le marché canadien. En fait, cette situation serait assez semblable à celle évoquée dans le livre vert au sujet de l'établissement de réseaux: la National Reinsurance Company of Canada embauche, à titre d'agent pour certaines affaires, la le Blanc Eldridge Parizeau, du même droit qu'une compagnie d'assurance peut être soeur d'une société de fiducie et la charger de certaines affaires, à titre d'agent.

Si les transactions intéressées étaient carrément interdites, comme le propose le livre vert, il faudrait dissoudre la Sodarcac; l'on sait que cette compagnie canadienne peine depuis 1972 pour se hisser à la place qu'elle occupe aujourd'hui, dans ce marché dominé par les intérêts étrangers.

L'intégration verticale de la Sodarcac est peut-être inhabituelle, pour une compagnie d'assurance au Canada, mais, à l'échelon international, il n'est pas rare de voir des liens de propriété unir courtiers et assureurs.

Le Sedgwick Group, en Angleterre, est probablement la deuxième organisation de courtage d'assurance en importance dans le monde. Au Canada, ce groupe agit par l'intermédiaire de ses filiales Euings, Lukis Stewart, Tomensen Saunders, Sedgwick Alexander et John F. Sullivan. Ses principales activités sont le courtage d'assurance et de réassurance, mais on trouve quand même en son sein plusieurs agences d'assurance et au moins quatre compagnies d'assurance ou de réassurance. Un important actionnaire

minoritaire de Sedgwick, détenant 39 % des actions, est le groupe Transamerica des États-Unis; ce groupe fonctionne au Canada par l'intermédiaire de la Transamerica Insurance Company, la Canadian Surety Company, la Transamerica Occidental Life Insurance Company et la Transamerica Life Insurance Company of Canada.

Il existe d'autres groupes aussi intégrés, notamment Stewart Wrightson (cinq compagnies d'assurance ou plus, dont la Coronation Insurance Company au Canada), Willis Faber, C.E. Heath, Hogg Robinson et Bain Dawes, et ce n'est qu'un échantillon.

La position de l'Insurance Group of Canada West est très particulière; en effet, il semble que les répercussions des dispositions proposées seraient beaucoup plus considérables que ce que le gouvernement ne prévoit et que les changements proposés soient contraires aux importants principes énoncés à la première page du livre vert, à savoir favoriser l'harmonisation des réglementations fédérale et provinciales.

Selon le livre vert, un holding financier doit être constitué lorsque plusieurs institutions financières sont de propriété commune et qu'au moins l'une d'entre elles tombe sous la compétence fédérale. Toutefois, sont exemptées les institutions financières qui sont régies par la même loi.

Donc, la Sodarcan ne serait pas tenue d'organiser un holding, comme conséquence de ses intérêts dans la National Reinsurance Company of Canada et l'Albion Insurance Company of Canada, qui sont deux institutions financières.

puisqu'elles sont toutes deux visées par la Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes et britanniques. Par contre, la Canada West Insurance Company, membre de l'Insurance Group of Canada West, dont la Sodarcan détient 35 % des intérêts, est régie par les lois provinciales; dans ce cas, la Sodarcan détenant des intérêts dans plus d'une institution financière régies par des lois différentes, un holding doit être constitué. Et, se voyant ainsi forcée de devenir filiale d'un holding, la Canada West est visée par les règles sur les transactions intéressées proposées dans le livre vert.

Ainsi cette entreprise, qui offre des services avantageux à ses clients de l'Ouest canadien, serait obligée de démanteler l'organisation qu'elle a mise sur pied en contrôlant ses sources de revenus, le règlement des demandes d'indemnité et même les coûts de réparation des véhicules qu'elle assure.

Cette structure lui est permise par la loi qui la régit; selon nous, la Canada West ne devrait pas être empêchée de fonctionner comme elle le fait juste parce qu'un actionnaire minoritaire possède également une compagnie d'assurance régie par une loi fédérale.

N'est-il pas ironique d'imaginer que, d'une part, la Canada West pourrait obtenir l'autorisation, de par la loi qui la régit, de fonctionner comme elle le fait actuellement, mais, d'autre part, se verrait refuser le droit de le faire par les dispositions du livre vert? Inversement, elle pourrait poursuivre les mêmes "transactions intéressées", si la Canada West Insurance Company absorbait les diverses sociétés de l'Insurance Groupe of Canada et

était régie par la nouvelle loi fédérale proposée, laquelle permettrait à une compagnie d'assurance de faire tout ce qui n'est pas précisément exclus par elle.

Ainsi, la compagnie se trouverait empêchée, par la loi fédérale, de faire ce que lui permet également la loi fédérale, parce qu'elle est visée par une loi provinciale.

Nous ne pensons pas qu'il serait dans l'intérêt des Canadiens d'imposer aux compagnies d'assurance générale les restrictions, en matière d'activité extérieure, auxquelles sont assujetties les banques et institutions connexes; nous croyons que les nouvelles lois adoptées au Canada devraient plutôt renforcer la position des Canadiens dans ce secteur. Selon nous, l'intégration verticale d'un groupe canadien fonctionnant au Canada, dont le type est l'organisation de Sodarcan, est essentielle pour permettre aux entreprises canadiennes d'être sur un pied d'égalité avec les compagnies étrangères, qui profitent de ressources internationales, et de leur faire concurrence.

Pour le moment, Sodarcan est un cas spécial, à titre du principal groupe à intégration verticale; cependant, on ne doit pas perdre de vue que d'autres groupes sont sur ses traces et cherchent à se tailler une place dans le marché. Par exemple, un certain nombre de compagnies ont fait l'acquisition d'agences, afin de s'assurer des ventes régulières qui leur permettront de mieux résister aux pressions exercées par les grandes maisons de courtage du pays; l'on sait que ces dernières sont suffisamment puissantes et détiennent



des parts du marché assez importantes qu'elles sont en mesure de compromettre sérieusement l'avenir d'une compagnie d'assurance.

À défaut de modifier les mesures proposées dans le livre vert en fonction des besoins particuliers des compagnies d'assurance au Canada, on pourrait bien assister à une concentration accrue des moyens, surtout dans des mains étrangères.

\* \* \*

## CONCLUSION

-----

L'assurance générale est un élément essentiel de l'économie canadienne, puisqu'elle touche à tous les secteurs.

Les Canadiens ont été bien servis, dans le passé, par les intérêts étrangers qui dominent la scène de l'assurance générale au Canada, et rien ne porte à croire que la situation pourrait changer dans les années qui viennent.

Pourtant, comme il s'agit du seul secteur des services financiers à être dirigé principalement par des intérêts étrangers, nous considérons que le gouvernement, sans prendre de mesures visant à protéger les intérêts canadiens, se doit de ne pas leur nuire.

Ce sont des organisations comme Sodarcan qui illustrent le renforcement du rôle canadien dans l'industrie, peut-être pas tellement dans le domaine de l'assurance de base, mais sans doute en ce qui concerne les agences et les courtiers, qui sont les seuls points de référence pour la grande majorité des Canadiens.

Avant de conclure, soyez assurés que nous prenons bonne note des changements que le livre vert propose d'apporter aux mesures législatives en matière de compagnies d'assurance. Cependant, nous n'avons pas examiné la chose en détail, ayant déjà soumis un document au Département des assurances

à ce sujet; on se souvient qu'il en a été question dans la note du département datée du 20 septembre 1982. Nos opinions concernant les changements réglementaires n'ont pas changé et nous serions heureux d'en débattre plus en détail avec les membres du Comité permanent des Finances, du commerce et des questions économiques ou des représentants du Département des assurances.

Nous vous remercions de nous avoir donné l'occasion d'exprimer notre opinion; bien entendu, nous sommes à votre disposition pour vous fournir d'autres explications ou pour discuter de la question, à votre convenance.

\* \* \*







*If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

## WITNESSES—TÉMOINS

*From Trilon Financial Corporation:*

Allen T. Lambert, Chairman.

*From «La Chambre des Notaires du Québec»:*

Jean Lambert, Chairman;

Gilles Demers, Member;

Jacques Taschereau, Member;

Denyse Fortin, Secretary and Director, Training Development;

Julien S. Mackay, Director of the Research and Information Service.

*Individual:*

Jacques Parizeau.

*From E-L Financial Corporation:*

Henry N.R. Jackman, Chairman and President.

*From General Motors Acceptance Corporation:*

Jim Watson, President.

*From Sodarcan Inc.:*

Robert Parizeau, President and Chief Executive Officer;

Pierre Chouinard, Executive Vice-President.

*From the Bank of B.C.:*

Edgar Kaiser, Jr., Chairman and Chief Executive Officer.

*De «Trilon Financial Corporation»:*

Allen T. Lambert, président.

*De La Chambre des Notaires du Québec:*

Jean Lambert, président;

Gilles Demers, membre;

Jacques Taschereau, membre;

Denyse Fortin, secrétaire, Directrice de la formation professionnelle;

Julien S. Mackay, Directeur de la recherche et de l'information.

*A titre personnel:*

Jacques Parizeau.

*De «E-L Financial Corporation»:*

Henry N.R. Jackman, président et directeur.

*De «General Motors Acceptance Corporation»:*

Jim Watson, président.

*De Sodarcan inc.:*

Robert Parizeau, président et chef de la direction;

Pierre Chouinard, vice-président exécutif.

*De «Bank of B.C.»:*

Edgard Kaiser jr., président et chef de la direction.

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 73

Monday, September 30, 1985

Chairman: Don Blenkarn

CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 73

Le lundi 30 septembre 1985

Président: Don Blenkarn

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité permanent des*

## Finance, Trade and Economic Affairs

## Finances, du commerce et des questions économiques

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian  
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

CONCERNANT:

Document intitulé «La réglementation des institutions  
financières du Canada: Propositions à considérer»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

STANDING COMMITTEE ON FINANCE,  
TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Don Blenkarn

*Vice-Chairman:* Louis Plamondon

MEMBERS/MEMBRES

Bill Attewell  
Jim Jepson  
Donald Johnston  
Steven Langdon  
Claude Lanthier  
Nic Leblanc  
George Minaker  
Aideen Nicholson  
Nelson Riis  
Robert Toupin  
Bernard Valcourt  
Norm Warner  
Geoff Wilson

COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE ET DES QUESTIONS  
ÉCONOMIQUES

*Président:* Don Blenkarn

*Vice-président:* Louis Plamondon

ALTERNATES/SUBSTITUTS

Pierre Cadieux  
Murray Cardiff  
Clément Côté  
Simon de Jong  
Murray Dorin  
Scott Fennell  
Sid Fraleigh  
Alfonzo Gagliano  
Paul Gagnon  
Raymond Garneau  
Charles Hamelin  
Shirley Martin  
Paul McCrossan  
Lorne Nystrom  
Andrew Witer

(Quorum 8)

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*



## MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, SEPTEMBER 30, 1985  
(102)

[Text]

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 9:20 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Claude Lanthier, George Minaker, Aileen Nicholson and Geoff Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong, Jim Jepson and Nic Leblanc.

*Witnesses: From Maritime Life Assurance Company:* Dick Crawford, President; Barry Russell, Treasurer; Dom Williams, Director, Investments. *From Assumption Mutual Life Insurance Company:* Simon Bujold, President, Director General; Gilbert Doucet, Vice-President, Operations; Lionel Gionet, Vice-President and Secretary. *From Credit Union Central of Nova Scotia:* Robert McVeigh, President and Interim Chief Executive Officer; Wayne Paterson, Interim Manager of "League Savings and Mortgage Company"; Bernie O'Neil, Manager, Programming and Development. *From Atlantic Alliance of Insurance Agents and Brokers Associations:* Rex Anthony, Past President of Canadian Federation of Insurance Agents and Brokers Association and President of Anthony Insurance Inc.; Ron Hickey, Chairman and President of R.E. Ellis and Son Limited. *From Atlantic Trust Company of Canada:* Don Wollstein, President.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

Dick Crawford made a statement and, with Dom Williams and Barry Russell, answered questions.

Simon Bujold made a statement and, with Gilbert Doucet and Lionel Gionet, answered questions.

Robert McVeigh made a statement and, with Wayne Paterson and Bernie O'Neil, answered questions.

At 10:35 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 10:50 o'clock a.m., the sitting was resumed.

## PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 30 SEPTEMBRE 1985  
(102)

[Traduction]

Le Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques se réunit à Halifax, ce jour à 9 h 20, sous la présidence de Don Blenkarn (*président*).

*Membres du Comité présents:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Claude Lanthier, George Minaker, Aileen Nicholson, Geoff Wilson.

*Substituts présents:* Simon de Jong, Jim Jepson, Nic Leblanc.

*Témoins: De la Maritime, compagnie d'assurance-vie:* Dick Crawford, président; Barry Russell, trésorier; Dom Williams, directeur, Investissements. *De l'Assomption compagnie mutuelle d'assurance-vie:* Simon Bujold, président directeur général; Gilbert Doucet, vice-président, Opérations; Lionel Gionet, vice-président et secrétaire. *De la société «Credit Union Central of Nova Scotia»:* Robert McVeigh, président et chef intérimaire de la direction; Wayne Paterson, directeur intérimaire, «League Savings and Mortgage Company»; Bernie O'Neil, directeur, Programmation et développement. *De la société «Atlantic Alliance of Insurance Agents and Brokers Associations»:* Rex Anthony, président sortant, Fédération canadienne des Associations d'agents et de courtiers d'assurance, président, Anthony Insurance Inc.; Ron Hickey, directeur et président de la firme «R.E. Ellis and Son Limited». *De la société «Atlantic Trust Company of Canada»:* Don Wollstein, président.

*Aussi présents: De la Bibliothèque du Parlement:* Randall Chan, attaché de recherche. *De la firme «Dennis Madden & Associates»:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi du jeudi 18 avril 1985 relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du mercredi 12 juin 1985, fascicule n° 40*); de son ordre de renvoi du lundi 17 juin 1985 relatif au document intitulé *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*. (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*); et de son ordre de renvoi du mardi 26 juin 1985, relatif au document intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer*, de juin 1985 (Supplément technique). (*Voir Procès-verbaux et témoignages du jeudi 27 juin 1985, fascicule n° 46*).

Dick Crawford fait une déclaration, puis lui-même, Dom Williams et Barry Russell répondent aux questions.

Simon Bujold fait une déclaration, puis lui-même, Gilbert Doucet et Lionel Gionet répondent aux questions.

Robert McVeigh fait une déclaration, puis lui-même, Wayne Paterson et Bernie O'Neil répondent aux questions.

A 10 h 35, le Comité interrompt les travaux.

A 10 h 50, le Comité reprend les travaux.



Rex Anthony made a statement and, with Ron Hickey, answered questions.

Don Wollstein made a statement and answered questions.

The Chairman authorized that the briefs submitted by the Maritime Life Assurance Company, the Assumption Mutual Life Insurance Company, the Credit Union Central of Nova Scotia, the Atlantic Trust Company and the Atlantic Alliance of Insurance Agents and Brokers Associations be appended to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendices "FNCE-91", "FNCE-92", "FNCE-93", "FNCE-94" and "FNCE-95" respectively*).

At 12:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Rex Anthony fait une déclaration, puis lui-même et Ron Hickey répondent aux questions.

Don Wollstein fait une déclaration et répond aux questions.

Le président permet que les mémoires présentés par la Maritime, compagnie d'assurance-vie, la société «*Credit Union Central of Nova Scotia*», la firme «*Atlantic Trust Company*» et la société «*Atlantic Alliance of Insurance Agents and Brokers Associations*» figurent en appendice aux Procès-verbaux et témoignages de ce jour. (*Voir appendices "FNCE-91", "FNCE-92", "FNCE-93", "FNCE-94" et "FNCE-95" respectivement*).

A 12 h 15, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le greffier du Comité*

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*

## EVIDENCE

(Recorded by Electronic Apparatus)

[Texte]

Monday, September 30, 1985

• 0920

**The Chairman:** Our first witnesses this morning in our continuing hearing on the regulation of Canadian financial institutions are the Maritime Life Assurance Company. The President is Dick Crawford, the Treasurer is Barry Russell, and Dom Williams is Director of Investments.

Gentlemen, we have your brief. It is our practice to append briefs to today's minutes. Rather than have you read the brief, because that does not really accomplish as much as we would like, we would like to have you open it up and tell us your principal concerns and then we could pass it on to questioners.

**Mr. Dick Crawford (President, Maritime Life Assurance Company):** Mr. Chairman, I wanted to begin our opening statement with a word about Maritime Life and the nature of the company, because I think that will lead directly into the principal concern we have to present to the committee.

Maritime Life is a Canadian life insurance company. We were created by provincial charter. We are regulated by the Federal Superintendent of Insurance. We are a national company, doing business throughout Canada. In our brief we show our distribution of obligations across the country. The business we are in is, in general terms, the life insurance business, both individual policy sales and group sales. We offer life insurance, health insurance, and pensions.

We have been owned since 1969 entirely by the John Hancock Mutual Life Insurance Company of Boston, Massachusetts. The John Hancock, in turn, is primarily in the life insurance business, but is also extending its activities into the financial services business, both in the United States and elsewhere in the world. This, Mr. Chairman, leads me to the first key concern we bring to your committee, which relates to the amendment which was made in 1980 to the Bank Act, with the very intricate definition of companies which will be deemed to be a foreign bank. In very recent days the John Hancock, in its extension of financial services in the United States...

**The Chairman:** Bought a bank.

**Mr. Crawford:** Well, it is actually opening a bank, rather than buying one. It has a charter for a small "non-bank bank", as they are termed in the United States. It wishes to open that now and is completing the regulatory approval to do that. Our understanding is by that definition the John Hancock, which would wholly own this very small entity, would become a foreign bank, and as a consequence the Hancock operation in Canada, through Maritime Life, would be barred from creating the regulated financial holding company that is proposed in the green paper. This would be a very serious

## TÉMOIGNAGES

(Enregistrement électronique)

[Traduction]

Le lundi 30 septembre 1985

**Le président:** Nos premiers témoins ce matin dans le cadre de nos audiences sur la réglementation des institutions financières au Canada sont les représentants de la Maritime, compagnie d'assurance-vie. C'est avec le plus grand plaisir que je souhaite la bienvenue au président, Dick Crawford, au trésorier, Barry Russell, et enfin, à Dom Williams, directeur des investissements.

Messieurs, nous avons déjà votre mémoire et nous allons l'annexer au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. C'est ce que nous faisons d'habitude avec les mémoires. Il ne sera donc pas nécessaire de nous le lire. Je vais vous demander de nous faire un bref exposé de vos préoccupations et nous passerons tout de suite aux questions.

**M. Dick Crawford (président, la Maritime, compagnie d'assurance-vie):** Monsieur le président, je vais commencer par vous donner une brève description de notre société, ce qui vous aidera à mieux comprendre notre principale préoccupation.

La Maritime est une compagnie d'assurance-vie qui a été créée par une charte provinciale. Nous sommes assujettis aux règlements du surintendant fédéral des assurances. Notre société exerce ses activités partout au Canada. Nous vous fournissons dans notre mémoire la ventilation de nos affaires à travers le pays. Nous offrons des contrats d'assurance-vie et d'assurance-maladie ainsi que des rentes.

Depuis 1969, la Maritime appartient en propriété exclusive à la *John Hancock Mutual Life Insurance Company* de Boston, au Massachusetts. Il s'agit d'une société d'assurance-vie, principalement, mais qui exerce aussi des activités dans le domaine des services financiers tant aux États-Unis qu'ailleurs dans le monde. Ceci m'amène donc à traiter, monsieur le président, de la principale préoccupation que nous voulons soumettre à votre Comité. Je veux parler de la modification apportée en 1980 à la Loi sur les banques, concernant la définition des sociétés qui doivent être considérées comme des banques étrangères. Tout dernièrement, dans le but d'améliorer les services financiers qu'elle offre aux États-Unis, la société John Hancock...

**Le président:** ... a acheté une banque.

**M. Crawford:** Je dirais plutôt qu'elle a décidé d'ouvrir une banque. Elle détient une charte de petite banque non banque. C'est l'expression qu'on utilise aux États-Unis. Elle est en voie d'obtenir l'approbation de l'organisme de réglementation compétent. Par conséquent, aux termes de cette définition, John Hancock étant propriétaire exclusif de cette très petite société, devient une banque étrangère. Donc la Maritime qui est une filiale canadienne de John Hancock ne pourra pas fonder de société de portefeuille financière, comme le propose le Livre vert. Cette interdiction constitue une entrave grave à

*[Text]*

inhibition in our ability to expand and grow in the financial services field.

**The Chairman:** I think in fairness what we are going to have to do is make a recommendation that the Bank Act be amended to cover that non-bank bank problem. It is not only your company. A number of other companies with foreign head offices, or indeed, foreign branches, have the same concern.

**Mr. Crawford:** Certainly it was a surprise to us when it was discovered. We know the reasons it was put in, but we would be very happy to see a change in that provision.

The second concern we mention in our brief is we would like to have it clarified that life insurance companies similar to ourselves would be deemed to be Canadian resident companies for investment purposes... and clear away some of the inhibitions in the investment process.

The third point mentioned in our brief relates to some of the limits proposed in the investment portfolio for the company. While we are following and agreeing with the thrust the government has proposed, we would like to see some further discussion about specific percentages.

We then turn to supervision and tied selling. We believe the life insurance business has been very well served by the regulatory process in Canada. It is professional. It is thorough. In whatever regulatory environment the government would like to proceed, we think the life insurance regulation is a good example to be continued.

• 0925

Finally, Mr. Chairman, on the subject of directors, we would like to see a relaxation of the proposal that there be a total ban on interlocking directors of unrelated institutions. We propose that at least a third of the directors be allowed to have director positions in other parts of the financial industry. We also share in the industry's submission that there be perhaps a more generous allowing for coverage within related and affiliated institutions among the directors.

Finally, Mr. Chairman, just to complete this opening remark, there is I think no question that the life insurance industry is overdue for a comprehensive and thorough change of its regulation. We are very supportive of the industry's position on this, and we very much hope that after your recommendation is complete the government will proceed without delay to complete the revision to the legislation. That completes my opening statement; we would be glad to take any questions.

**The Chairman:** All right. Mr. Crawford, are you a mutual company, or are you originally a stock company that was purchased by Hancock, which is a mutual company?

*[Translation]*

nos capacités de croissance et d'expansion dans le domaine des services financiers.

**Le président:** Je crois sincèrement qu'il nous faudra recommander une modification à la Loi sur les banques pour remédier à ce problème des banques non banques. Votre société n'est pas la seule touchée. Beaucoup d'autres sociétés ont en effet le même problème parce qu'elles ont leur siège social à l'étranger ou des filiales étrangères.

**M. Crawford:** Nous avons été vraiment étonnés lorsque nous avons compris ce qui se passait. Nous comprenons très bien pourquoi cette disposition a été recommandée, mais je dois dire que nous serions très contents qu'une modification y soit apportée.

Nous exprimons une deuxième grande préoccupation dans notre mémoire et c'est l'opportunité de considérer les compagnies d'assurance-vie comme la nôtre comme des résidentes canadiennes en matière d'investissements. À notre avis, cela permettrait de lever certaines des interdictions en matière d'investissements.

Nous traitons également dans notre mémoire de la réglementation des portefeuilles de placements. Il conviendrait, à notre avis, de discuter un peu plus à fond de la question des pourcentages. Mais je m'empresse d'ajouter que nous approuvons l'orientation générale du gouvernement.

Nous passons ensuite à la question de la surveillance et des ventes liées. La structure de la réglementation du domaine de l'assurance-vie au Canada est, d'après nous, fort efficace. Les règlements sont très complets. La réglementation du domaine de l'assurance-vie est tellement bien structurée qu'elle devrait servir d'exemple pour les autres secteurs.

Et enfin, monsieur le président, nous vous exhortons à assouplir votre recommandation visant à interdire à qui que ce soit d'occuper plus d'un poste d'administrateur même dans le cas de sociétés qui n'ont aucun lien entre elles. Nous recommandons qu'un tiers au moins des administrateurs soient autorisés à occuper un poste semblable dans d'autres secteurs de l'industrie des services financiers. Nous partageons les représentations de l'industrie qui recommande un assouplissement des dispositions régissant les postes d'administrateur au sein de sociétés apparentées et affiliées.

En guise de conclusion de ma déclaration liminaire, monsieur le président, je tiens à dire qu'il ne fait aucun doute à mon esprit qu'il est grand temps de procéder à une refonte complète de la réglementation de l'assurance-vie. Nous appuyons la position de l'industrie à cet égard et nous espérons que le gouvernement, une fois vos travaux terminés, procédera à cette refonte sans tarder. Cela met fin à mes remarques liminaires. Nous sommes maintenant prêts à répondre à vos questions.

**Le président:** Très bien. Monsieur Crawford, la Maritime est-elle une société mutuelle ou alors, était-elle au départ une société par actions qui a été achetée par Hancock qui est une société mutuelle?



[Texte]

**Mr. Crawford:** We were originally and still are a stock company, with 100% of the stock being held by the John Hancock, which is a mutual company.

**The Chairman:** I see. So there is no mutualization of your company at all taking place?

**Mr. Crawford:** No, there is not.

**The Chairman:** Nor any company. So you remain a Canadian corporation. You just happened to be foreign owned.

**Mr. Crawford:** That is right.

**The Chairman:** I see. Do members have any other questions? Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** I wonder whether you could share with us your views on investment . . . [Inaudible—Editor]

**Mr. Crawford:** Yes. We have addressed that in general terms because we were not sure how far the discussion had proceeded on that. We like the recommendation of the government that a combination of limits on investments related to total asset base as well as certain limits related to the capital of the company be employed. I would like to ask Mr. Williams if he would expand on that perhaps.

**Mr. Dom Williams (Director of Investments, Maritime Life Insurance Co.):** I guess I strongly support the move toward a more equity rather than asset-based test; at the same time, I have some concerns that the quality of the supporting asset is being ignored and that as a result perhaps particularly smaller companies could find themselves quite limited in their ability to do business, particularly with what was referred to as not a small real estate company—Cadillac Fairview, for example. Really, one loan with Cadillac Fairview for a company our size under the proposed limits would put us out of business as far as doing more business with them.

**Mr. Attewell:** So what are your suggestions?

**Mr. Williams:** We discussed this last night. I think something of the order of a third of the company's equity, probably as both a single parcel and as an overall exposure limit; but the qualified mortgage category, or the quality mortgage I think is the word used—particularly for Maritime Life, where over 75% of our assets are in mortgages—becomes a fairly crucial issue.

**Mr. Attewell:** Yes. Page 72, I think it is, of the technical supplement deals with the increasing minimum capital required for life insurance companies from \$2 million to \$6 million. Do you have a comment or an opinion on that?

**Mr. Crawford:** We support the increase in capital that would be required. I believe the industry also has supported that proposal in the technical supplement. We would agree with it.

• 0930

**Mr. Attewell:** Last, in your brief you had some specific concerns in the area of tied selling.

[Traduction]

**M. Crawford:** Nous étions au départ et continuons d'être une société par actions et John Hancock, qui est une société mutuelle, détient la totalité de nos actions.

**Le président:** Je vois. Vous n'êtes donc pas en voie de devenir une société mutuelle?

**M. Crawford:** Non, pas du tout.

**Le président:** Et ce n'est le cas d'aucune autre société, d'ailleurs. Vous êtes donc une société canadienne qui appartient à une société étrangère.

**M. Crawford:** C'est exact.

**Le président:** Je vois. Les membres du Comité ont-ils des questions à poser? Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Pouvez-vous nous donner votre avis sur la question des placements . . . [Inaudible—Éditeur].

**M. Crawford:** Très bien. Nous avons traité de cet aspect en termes très généraux parce que nous ne savions pas où vous en étiez. Nous appuyons la position du gouvernement qui propose d'utiliser une combinaison des limites en matière de placements, fondées sur l'actif total et de certaines limites fondées sur le capital de la société. M. Williams va vous donner des détails supplémentaires.

**M. Dom Williams (directeur des investissements, la Maritime, Compagnie d'assurance-vie):** Je suis beaucoup plus en faveur d'une définition fondée sur l'avoir propre que sur l'actif. Je crains cependant que l'on ne laisse de côté la qualité de l'actif de base, ce qui risque d'affaiblir l'aptitude surtout des petites entreprises à traiter avec, par exemple, des sociétés immobilières de taille respectable comme la Cadillac Fairview. En effet, selon les limites proposées, il suffirait d'un seul prêt de la Cadillac Fairview pour nous empêcher de faire quoi que ce soit d'autre.

**M. Attewell:** Alors que proposez-vous?

**M. Williams:** Nous en avons parlé hier soir. Je pense qu'un tiers de l'avoir net de la société serait une bonne limite tant pour l'ensemble que pour les actions individuelles. Mais la catégorie des hypothèques de qualité revêt à ce moment-là une importance capitale. Dans notre cas, les hypothèques représentent 75 p. 100 de notre actif.

**M. Attewell:** Oui. À la page 72 de notre supplément technique, on parle de l'opportunité de faire passer de 2 millions de dollars à 6 millions de dollars le capital minimum que l'on exige des compagnies d'assurance-vie. Qu'en pensez-vous?

**M. Crawford:** Nous sommes en faveur de cette augmentation. Et que je sache, l'industrie souscrit également à cette position. Nous sommes d'accord.

**M. Attewell:** Dans votre mémoire, vous nous expliquez également vos préoccupations pour ce qui concerne les ventes liées.



[Text]

**Mr. Crawford:** I think the point we wish to make there is that we think it is logical that there be packages of services offered to customers among different companies that are affiliated in the financial services business. The point we would like to make—and I think it is in the technical supplement in some places—is specifically that a customer who is offered a package and encouraged, presumably, by the organization to buy it, if he does not wish to buy the whole package, should have the right to be able to buy one part of that package from an institution without being forced to take the whole set of services. We think that will both increase, if you want, the fairness in pricing for the different services—the customers will understand better what they are receiving for their fee—and also increase the opportunity for other competitors to be in that market if they do not wish to offer the full package. That is really the point; it is the tied selling. We do not believe there should be tied selling.

**Mr. Attewell:** As for the role of the actuary in your company and his or her American counterpart, is there discussion as far as the role or double-checking the opinion is concerned, that type of thing?

**Mr. Crawford:** I will just describe the position of the valuation actuary first and then respond to the second part of your question.

The valuation actuary is a senior member of management in our company. He completes his valuation report each year and also reports to the board. Along with the rest of the industry, we are moving to increase the visibility of that very special role of the valuation actuary. There is some duality in it which we believe is manageable, but he must be supported and the board must clearly understand that he has a duty to the regulatory authorities as well as his duty in management.

There are four members of the John Hancock on our board of directors, and they tend to have expertise in each of the functional areas of our company. So they review our basic management reporting at our regular board meetings, and in addition, we can draw down on their expertise in any of the technical areas, if you want, which would include the corporate actuarial area, investments, asset liability matching, which is a key area where the Hancock has led the industry in the States. So we have the luxury of being able to draw down on that expertise as well as having very knowledgeable board members watching over our affairs.

**Mr. Attewell:** Is your valuation actuary reporting directly to the board a relatively new development?

**Mr. Crawford:** It is in this sense. Two years ago we felt the seniority of the actuarial staff within our company enabled us to have a resident valuation actuary. Prior to that there was an outside consultant, and he participated in the transition to the in-house valuation actuary as a member of management also.

**Mr. Attewell:** You seem to be perhaps moving, at least in concept, towards a system in the U.K., as I understand it,

[Translation]

**M. Crawford:** À notre avis, il est tout à fait logique que différentes sociétés qui sont affiliées dans le secteur des services financiers offrent des ensembles de services à leurs clients. Cependant, et le supplément technique le mentionne également, nous sommes d'avis que le client qui se voit offrir ces ensembles de services doit être libre d'en acheter un seul et ne pas être obligé de prendre le tout. À notre avis, cela entraînera des prix plus justes pour les divers services—et les clients seront mieux en mesure de comprendre ce qu'ils ont pour leur argent—et améliorera la concurrence dans le secteur pour les entreprises qui ne souhaitent pas fournir le même ensemble de services. C'est le noeud du problème. Nous ne sommes pas en faveur des ventes liées.

**M. Attewell:** Esst-ce que vous avez discuté du rôle ou du contrôle des opinions des actuaires chez vous, par opposition aux responsabilités de leurs homologues américains?

**M. Crawford:** Laissez-moi tout d'abord vous expliquer le rôle l'actuaire responsable de l'évaluation et je répondrai ensuite à la deuxième partie de votre question.

L'actuaire responsable de l'évaluation est un membre de la haute direction de notre compagnie. Il rédige un rapport d'évaluation chaque année et est responsable devant le conseil d'administration. Nous suivons les tendances de l'industrie en ce sens que nous travaillons à améliorer l'image de marque de notre actuaire. Il existe une certaine ambivalence, peut-être, mais il n'en demeure pas moins qu'il faut l'appuyer et le conseil doit bien comprendre qu'il est responsable tant devant l'organisme de réglementation que devant la direction.

Notre conseil d'administration compte quatre représentants de la société John Hancock et chacun est spécialisé dans un des domaines dans lesquels notre société exerce ses activités. Il revoit les activités de la direction dans le cadre de nos réunions régulières et nous pouvons en outre faire appel à leurs compétences dans divers domaines techniques dont l'actuariat des sociétés, les placements, les comparaisons entre les avoirs et les obligations, domaine où la société Hancock a joué un rôle de tête de file aux États-Unis. Donc non seulement nous avons des administrateurs très compétents, mais encore nous pouvons faire appel à leurs compétences dans ces domaines.

**M. Attewell:** Est-ce que cela fait longtemps que votre actuaire relève directement du conseil d'administration?

**M. Crawford:** Dans un sens, oui. Nous sommes arrivés à la conclusion, il y a deux ans, que les actuaires de notre société avaient accumulé suffisamment d'ancienneté pour nous permettre d'avoir notre propre actuaire en évaluation. Jusqu'à ce moment-là, nous faisons en effet appel aux services d'un actuaire de l'extérieur qui a participé à la création du poste d'actuaire préposé à l'évaluation en tant que membre de la direction.

**M. Attewell:** Vous semblez, en principe du moins, vous diriger vers le système en place au Royaume-Uni où, que je

## [Texte]

where there are really mandatory requirements that the resident actuary report not only to the board but to the regulatory authorities if he is at variance with what management might want to do.

**Mr. Crawford:** That is right.

**Mr. Attewell:** Do you see any need for the Canadian industry to go as far as the system in the U.K.?

**Mr. Crawford:** I like the system in the U.K., and for both your benefit and the chairman's, I should point out that I am the chairman of the Committee on the Role of the Valuation Actuary for the profession, even though I am appearing here today as president of my company. I hope we as a company will enable the expanded role and the more responsible role of the valuation actuary to come to full maturity. So yes, I have been monitoring that role very closely, and I think it is a pretty good model.

**Mr. Attewell:** Thank you.

**The Chairman:** Miss Nicholson.

• 0935

**Miss Nicholson:** Thank you, Mr. Chairman. In your brief you mentioned that the majority of your mortgage loans are secured by multiple unit residential properties. As you know, some of the institutions we have been looking at that got into difficulty, in the west particularly, had large real estate loans but the appraisal value seemed to be based on what the property might reach in an optimum market rather than in the current conditions. Do you have any views or any advice you could give us generally about appraisals? We have had a certain amount of evidence which would imply that appraisers really get into the business of economic forecasting without saying that is what they are doing, and this really makes appraisals less than reliable in many cases. So in terms of what we are trying to do, which is aiming at regulation, is there anything you would suggest that could be built in to put some safeguards around over-optimistic appraisals with all the consequences that flow from that?

**Mr. Crawford:** I will ask Mr. Williams to answer that one. It is right in his territory.

**Mr. Williams:** I am familiar with the problem you speak of. I do not think there is a set of rules and regulations that could be put in place to govern how value is determined, other than... I guess prudence is the operative word. You can always find somebody to tell you that something is worth a higher value. It is a question of experience. I suspect that what you may also have seen is that the regulatory agencies do not have or are uncomfortable with their discretion in so far as looking at appraisals, questioning them. I have never run across an accredited appraiser, for instance, in any of the regulatory agencies.

**The Chairman:** What would you say if we all of a sudden allowed our inspection system, when it inspects your property, to call in its own appraisers? And on that basis it perhaps would not have those people as employees directly but it would have accredited appraisers or appraisers whom it could trust in

## [Traduction]

sache, l'actuaire résident est responsable non seulement devant le conseil d'administration, mais aussi de l'organisme de réglementation, s'il ne partage pas l'opinion de la direction.

**M. Crawford:** C'est exact.

**M. Attewell:** Est-il nécessaire, d'après vous, que l'industrie canadienne aille aussi loin que le système du Royaume-Uni?

**M. Crawford:** J'aime bien le système du Royaume-Uni, mais je dois dire que je suis également président du Comité sur le rôle de l'actuaire responsable des évaluations, même si je comparais aujourd'hui en ma qualité de président de ma société. J'espère que notre société va contribuer à une amélioration du rôle et des responsabilités de l'actuaire préposé aux évaluations. Je suis donc de très près l'évolution de ce rôle et je pense que c'est un bon modèle.

**M. Attewell:** Merci.

**Le président:** Madame Nicholson.

**Mme Nicholson:** Merci, monsieur le président. Dans votre mémoire, vous dites que la majorité de vos hypothèques portent sur des immeubles résidentiels à logements multiples. Vous n'êtes pas sans savoir que certaines compagnies qui ont investi dans ce secteur ont eu des difficultés, surtout dans l'Ouest. En effet, il y a eu des cas où les prix immobiliers étaient considérables mais où l'évaluation semblait fondée sur la valeur optimale éventuelle du marché plutôt que sur la situation actuelle. Pouvez-vous nous donner votre opinion sur la question des évaluations? D'après les témoignages que nous avons reçus, il semblerait que les évaluateurs se lancent dans le domaine des prévisions économiques, ce qui rend leurs évaluations très peu fiables, dans certains cas. À votre avis, y a-t-il moyen de modifier le règlement de manière à prévoir des sauvegardes pour nous protéger contre les évaluations beaucoup trop optimistes et les dangers que cela représente?

**M. Crawford:** M. Williams va vous répondre. Cela tombe justement dans son domaine.

**M. Williams:** Je connais très bien ce problème. Mais je doute que l'on puisse réglementer le processus d'évaluation. Tout est une question de circonspection. Il n'est pas difficile de trouver quelqu'un qui va vous gonfler votre évaluation. C'est une question d'expérience. Vous savez sans doute que les organismes de réglementation ne sont pas habilités à remettre les évaluations en question ou bien alors, elles hésitent à le faire. Vous savez, je n'ai jamais rencontré d'évaluateurs certifiés qui travaillent pour un organisme de réglementation.

**Le président:** Mais que diriez-vous si nos services d'inspection étaient tout d'un coup habilités à recruter leurs propres évaluateurs pour évaluer vos biens? Il y aurait toujours moyen de faire appel aux services d'évaluateurs certifiés et fiables dans diverses régions du pays, qui ne seraient pas pour autant



## [Text]

various parts of the country. In other words, approved people they could call in to do spot checks on certain assets, mortgage assets, real estate assets and so on.

**Mr. Williams:** As long as it is handled in a responsible manner I would welcome it.

**Mr. Crawford:** I just wanted to add to that. The regulators recently were very interested in inspecting, albeit the appraisals that we have for our property, and of course we answer to our external auditors also. They look at any appraisals and should there be any discussion of that then we can go and get another appraisal. But I would share with the view that . . .

**The Chairman:** Our problem has been that accredited appraisers from Winnipeg seem to have been the same people who appraised for Cadillac-Fairview at \$270 million and appraised for Crown Trust at \$500 million. And it would seem that under certain circumstances they can put their signature to any value you like. We obviously are unhappy with accepting appraisers' appraisals as are in a company's file. One of our recommendations may well be a suggestion that the department have the right to do appraisals of assets and actually direct what the value should be held at in your books, in terms of the asset value.

**Mr. Crawford:** I guess I would emphasize the need for professionalism in that function. Certainly in principle it might provide a very good check and balance in the system. But we can also imagine circumstances in which it could get carried away in a direction of untrammelled cutting down of values, which could be a problem.

• 0940

**Miss Nicholson:** What types of safeguards could you see? Presumably you would see some kind of a right of appeal if a financial institution was dissatisfied with the value put on them by the inspector. What do you think of the need for whoever does the appraisal to know local conditions? For example, we heard of a case where something had been very highly valued but it was in a small community that was really very, very depressed. A local person would have known at once that it was overvalued.

**Mr. Williams:** I think there is a place for both local and national knowledge. I would say that in the recent experience in western Canada local appraisers became overwhelmed with the buoyant atmosphere surrounding them. I remember one case where I was negotiating something and somebody said: Well, Dom, you have to realize this is not Halifax. It sure was not.

**The Chairman:** It sure was not, and it sure is not any more either.

**Mr. Williams:** So again it is a judicious blend. I do not think there is a science; I think it is a question of responsible, prudent experience.

**The Chairman:** Miss Nicholson, have you finished?

## [Translation]

des employés permanents. En d'autres termes, nous pourrions constituer un réseau de personnes approuvées, aptes à effectuer les vérifications ponctuelles de certains biens, de biens immeubles, et ainsi de suite.

**M. Williams:** Tant que cela se fait de manière responsable, je suis d'accord.

**M. Crawford:** Je voudrais ajouter quelques détails. Tout dernièrement, les responsables de la réglementation ont voulu inspecter nos évaluations sur nos biens. Bien entendu, nous sommes également responsables devant nos vérificateurs externes. Ils vérifient nos évaluations et dès qu'il y a un doute, nous obtenons une deuxième évaluation. Mais je suis d'accord avec vous pour ce qui concerne . . .

**Le président:** Mais notre problème consiste en ceci que les évaluateurs certifiés de Winnipeg sont les mêmes qui ont accordé une évaluation de 270 millions de dollars à *Cadillac-Fairview* et de 500 millions de dollars à *Crown Trust*. Il semble que dans certaines circonstances, ils soient disposés à apposer leur signature sur quelque évaluation que ce soit. C'est pourquoi nous hésitons à accepter certaines évaluations. Il se peut très bien par conséquent que nous recommandions que le ministère soit habilité à effectuer des évaluations et établisse la valeur comptable de vos biens.

**M. Crawford:** Il faudra, à mon avis, faire preuve d'énormément de compétence dans ce domaine. En théorie, cette façon de procéder pourrait être un très bon système de vérification. Mais nous pourrions également imaginer des circonstances où les valeurs seraient réduites librement, ce qui pourrait poser des problèmes.

**Mme Nicholson:** Quel genre de garde-fous proposez-vous? Je suppose qu'une institution financière qui serait mécontente de la valeur qui lui aurait été attribuée par l'inspecteur pourrait interjeter appel. Pensez-vous que ceux qui sont chargés des expertises devraient être au courant des conditions locales? On nous a cité en exemple une évaluation extrêmement positive alors que la petite collectivité touchée était en fait quelqu'un en crise. Une du coin aurait su immédiatement qu'il s'agissait d'une surévaluation.

**M. Williams:** Je pense que nous avons besoin d'experts, tant locaux que nationaux. Dans l'ouest du Canada, par exemple, les experts locaux se sont laissés submerger par le climat optimiste qui y régnait. Je me souviens que quelqu'un m'a dit une fois, alors que je négociais quelque chose: «Mais, Dom, vous devez vous rendre compte que nous ne sommes pas à Halifax.» Il avait raison.

**Le président:** C'était certainement le cas, et ce l'est encore moins maintenant.

**M. Williams:** Donc là encore, il faut être judicieux. Je ne pense pas que cela relève de la science; c'est plutôt une question d'expérience, de responsabilité et de prudence.

**Le président:** Madame Nicholson, avez-vous d'autres questions à poser?

[Texte]

**Miss Nicholson:** Thank you, yes.

**The Chairman:** Mr. Minaker.

**Mr. Minaker:** I wonder if Mr. Crawford might like to comment on the fact that financial institutions are given some pretty broad powers to raise money and to invest it on behalf of depositors. In the past either directors or officers of companies have abused that power for self-interest and that has in some cases caused the collapse of major companies. Do you feel that maybe the increased length of prison sentences or heavy fines might give these individuals second thoughts in doing such and might deter, possibly, the events happening or some of the events happening in the future?

**Mr. Crawford:** It is very difficult for me to respond to a commentary on the judicial process and the consequences at the end. All I can say is that within our company we have a very strict conflict of interest procedure that is well documented and is carried annually with both directors and staff, and I hope that will prevent any of the kinds of circumstances the member is suggesting.

**Mr. Minaker:** Would you like just to comment personally? We are not implying that Maritime Life is such a case, but I am just thinking in general. As a director of a company or an officer of a company, do you feel that as individuals they might have second thoughts and more concern for the way the company is operating in their own part of the operation if they were threatened with a heavier sentence or fines?

**Mr. Crawford:** To answer very honestly for myself only, I think the personal feeling I have when I am in a fiduciary responsibility role—and I think we are all acknowledging the growth in responsibility and awareness of that role over the recent years—is the thing driving me, not the fear of the . . . I have never sat really to think about the consequences of not maintaining that fiduciary responsibility. That is just a personal response.

**Mr. Minaker:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** On the question of appraisal, it is an important link and yet it is a very weak link. A lot depends upon it and yet it is not an exacting science.

How do you deal with it in your company? You are doing business right across the country. Have you your own appraisers? Do you use a blend of local appraisers, people knowledgeable in the local conditions as well as national appraisers?

**Mr. Williams:** I do not think there are any so-called national appraisers that we view as being the be all and end all. There are major regional appraisers whom we find tend to have a higher level of expertise perhaps than the very local company. But when all is said and done, you are quite right, an appraisal is a very individual art rather than a science. I would say first of all that we, in our investment dealings across the country, do develop a certain rough, approximate idea of value, and we also develop a pretty good idea as to who is a

[Traduction]

**Mme Nicholson:** Non, merci.

**Le président:** Monsieur Minaker.

**M. Minaker:** Je me demande ce que M. Crawford pense des pouvoirs assez vastes accordés aux institutions financières dans le but de mobiliser les fonds pour les investir ensuite au nom de leurs déposants. Par le passé, des administrateurs ou des cadres de sociétés en ont profité pour remplir leurs poches, ce qui a, dans certains cas, entraîné la faillite de grosses sociétés. Pensez-vous qu'il faille augmenter les peines d'emprisonnement ou les amendes qui leur sont imposées pour que ces individus y réfléchissent à deux fois et pour empêcher que ces événements ne se reproduisent?

**M. Crawford:** Il m'est très difficile de commenter le processus judiciaire et ses conséquences. Tout ce que je puis dire, c'est qu'au sein de notre propre société, nous avons mis en place une procédure régissant les conflits d'intérêt très stricts, procédure connue de tous et qui est rappelée une fois par an tant aux administrateurs qu'au personnel; j'espère ainsi qu'aucun des exemples cités par le député ne se produira.

**M. Minaker:** Pouvez-vous nous dire ce que vous en pensez personnellement? Nous ne voulons pas dire par là que la *Maritime Life* en est un exemple; je parlais sur un plan plus général. En tant qu'administrateur d'une société ou que cadre d'une compagnie, ne pensez-vous pas que ces derniers réfléchiraient à deux fois et s'inquiéteraient davantage de la façon dont ils gèrent leurs affaires si les peines d'emprisonnement étaient plus sévères ou si les amendes étaient plus lourdes?

**M. Crawford:** Personnellement, et ce en toute franchise, lorsque je m'occupe de questions fiduciaires, et je crois que nous sommes tous conscients que nous jouons un plus grand rôle dans ce domaine depuis un certain nombre d'années, je me sens responsable et je ne pense jamais à la crainte de . . . Je n'ai jamais réellement songé aux conséquences si je devais un jour ne plus me sentir responsable. Mais ce n'est qu'un point de vue personnel.

**M. Minaker:** Merci.

**Le président:** Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Les expertises sont, à mon avis, très importantes et constituent néanmoins un chaînon très faible. Beaucoup de choses dépendent de ces expertises et pourtant, elles ne représentent pas une science exacte.

Comment avez-vous résolu ce problème dans votre société? Vous exercez vos activités aux quatre coins du pays. Avez-vous vos propres experts? Avez-vous recours aux experts locaux, à ceux qui connaissent la situation locale, ainsi qu'à des experts nationaux?

**M. Williams:** Je ne pense pas qu'il existe d'experts dits nationaux qui puissent régler tous les problèmes. Il existe des experts régionaux qui, à notre avis, sont plus compétents que les experts locaux. Mais cela dit, vous avez tout à fait raison, une expertise relève plutôt des arts que des sciences. Je dirais, de prime abord, que nos investissements au quatre coins du pays nous amènent à avoir une idée assez brute et approximative des valeurs et également à savoir sur quel expert on peut compter. Nous n'acceptons pas forcément une expertise sur



[Text]

reliable appraiser. We would not merely take any piece of paper stamped AACI as being an appraisal we would accept. We have, in Ontario, perhaps half a dozen companies that we respect and value; in western Canada two or three; British Columbia two or three; here in the Maritimes two or three.

• 0945

**Mr. de Jong:** The other area I wanted to ask a question on is on your section 4 on page 7, Supervision and Tied-Selling. It is of concern to the committee that there is a strong regulatory regime with knowledgeable people. I think none of us want to see the industry over-regulated to a degree that it just cannot function. We are concerned as well—for example, in your section, the warnings that you give—about the possibility of tied selling; a financial institution offering a package, sort of offering a discount if you take the whole package, for example. To regulate that would require quite a regulatory regime. Do you feel at some stage it just becomes impossible to really regulate, that you are going to need regulators to stand behind you all the time?

**Mr. Crawford:** I think my response is that if you set a sensible framework for disclosure in advance—in the particular instance that you cite; for example, if a discount is given for a package of purchases—and perhaps as long as the customer knows that at a somewhat premium price the customer could purchase one those services, and if the regulatory framework is such that is mandated in advance, then it should not require regulators going around to check that is pre-approved, if you want, in every case. I do not think that is the kind of regulation we want.

In fact, I think the essence of the regulatory process in the life insurance business has been to have a strong staff of professionals who come in and inspect our affairs periodically, but also rely heavily on the companies working within that framework, and then the added staff, if you want, or the added regulatory process can focus in on those situations where they perceive something is going wrong. But I agree with you—just masses of regulators checking out all of the normal business decisions of every company, we would just drown in it.

**Mr. de Jong:** In your answer you sort of presume an enlightened and knowledgeable consumer, one who realizes that tied selling is illegal, and a consumer as well who is aware of situations or can become aware of situations where he has in essence presented a complete package and that if he wants one he has to have all the other components in the package. On a normal day-to-day level with the average consumer, is that too much to expect?

**Mr. Crawford:** One of the ways in the life insurance industry that we can respond and help the consumer, if someone comes to us and says that they want to cancel one of our life insurance policies because they have been told that they have to buy it with another company in order to get a mortgage or something like that, should that circumstance occur—it does not occur now—the life insurance industry requires that the company whose policy is being terminated is notified.

[Translation]

laquelle figure un tampon de l'AACI. En Ontario, nous nous fions à une demi-douzaine de sociétés environ, à deux ou trois dans l'ouest du Canada, à deux ou trois en Colombie-Britannique et à deux ou trois ici dans les provinces Maritimes.

**M. de Jong:** Je voulais également vous poser une question à propos du paragraphe IV qui figure à la page 7 de votre document, sous la rubrique Surveillance et vente liée. Il importe au Comité que le système de réglementation mis en place soit strict et desservi par des gens compétents. Je crois qu'aucun d'entre nous ne désire que l'industrie soit réglementée à tel point qu'elle ne puisse exercer ses activités. Dans ce paragraphe, vous nous mettez en garde contre les ventes assorties de contraintes et c'est ce qui nous inquiète; je veux parler d'une institution financière qui offrirait un rabais si le client acceptait toute une gamme de services, par exemple. Si nous devons réglementer ces ventes, le système deviendrait lourd. Ne pensez-vous pas qu'à un moment donné, il devient impossible d'imposer continuellement des règlements, à moins d'avoir des inspecteurs derrière votre dos tout le temps?

**M. Crawford:** Je répondrai à cela que si vous fixez des règles régissant la divulgation de ces renseignements à l'avance, comme dans le cas d'un rabais offert en contrepartie de l'achat d'un ensemble de services, exemple que vous avez cité, permettant ainsi au client de savoir qu'il peut obtenir un de ces services à un prix plus élevé, nous n'aurons alors pas besoin d'inspecteur chargé de vérifier chaque cas qui nous est présenté puisqu'il sera approuvé à l'avance. Nous ne voulons pas de ces règles-là.

En fait, dans le domaine de l'assurance-vie, nous avons toujours compté sur un groupe d'experts compétents qui sont chargés de venir inspecter nos affaires périodiquement tout en dépendant beaucoup des compagnies qui respectent ces règles; d'autres inspecteurs pourraient alors s'occuper des cas litigieux. Mais je suis d'accord avec vous, nous ne pourrions survivre si des tas d'inspecteurs vérifiaient quotidiennement toutes les décisions courantes que nous prenons.

**M. de Jong:** Si j'en juge d'après la réponse que vous m'avez donnée, vous prenez pour acquis que le client sera au courant de toutes ces choses-là, qu'il sait que la vente liée est illégale; un client qui sait que s'il veut un service, il devra prendre tous les autres services inclus dans cet ensemble. Est-ce trop attendre du consommateur, vous qui traitez avec lui tous les jours?

**M. Crawford:** Dans l'industrie de l'assurance-vie, nous pouvons aider le consommateur de la façon suivante: si un client vient nous voir en disant qu'il désire annuler une de nos polices d'assurance-vie parce qu'on lui a dit qu'il devra en prendre une nouvelle s'il veut obtenir une hypothèque dans telle institution, si cela devait arriver, ce qui n'est pas le cas pour l'instant, les règles qui régissent notre industrie exigent que la compagnie dont la police est annulée en soit avisée.

[Texte]

• 0950

I think that is a good rule. That gives them an opportunity, even if the consumer is not aware of his options, to say: Look, it is certainly your right to cancel the policy, but before you do so, do you realize that as long as you have insurance to cover that loan it does not matter what company it is with. Then if he says they did not tell him that, we have a chance to save our policy.

**The Chairman:** How do you stop a person from buying a policy from someone else and then a year or so later not bothering to pay the premiums, letting it lapse?

**Mr. Crawford:** You cannot do it.

**The Chairman:** Is that not what normally happens in a tied sale?

**Mr. Crawford:** There are quite a few of them that . . .

**The Chairman:** If they say: Look, I think you ought to have some insurance with us; after all, you are going to have this mortgage with us, or this big loan with us, so you had better have some insurance. The pressure is there and you buy it. Then after a while you realize that you are kind of over-insured. Maybe you will not pay Maritime Life's premium; you let it lapse. Is that not what generally happens? That is my experience in business anyway.

**Mr. Crawford:** I think when additional insurance is sold that may well be the tendency down the road. On the other hand, at that time, if our policy turns out to be better for the customer than the one he bought a year ago, maybe he will go back and cancel the one he bought in the first place.

**The Chairman:** He could let it lapse too.

**Mr. Crawford:** Not two.

**The Chairman:** The problem is that policy is usually filed as collateral security to a loan.

**Mr. Crawford:** They should accept a substitute policy as collateral.

**The Chairman:** I agree, but you know the way the sales pitch goes.

Mr. Jepson.

**Mr. Jepson:** Yes, thank you, Mr. Chairman.

What powers would you like now, which you presently do not enjoy, if we were to expand the powers of financial institutions?

**Mr. Crawford:** I think the key power that a life insurance company would want, essentially operating as we are today, without even expanding into some of the institutions that are proposed in the network of financial companies, would be the power to be a custodian and trustee. We create funds for our beneficiaries. We are unable to hold them and manage them directly for that beneficiary. When we are managing pension fund assets we are unable to be the custodian for those, except

[Traduction]

Ce qui est bon en soi, à mon avis. Ainsi, si le client ne sait pas ce qu'il peut faire, la compagnie peut lui dire qu'il est tout en fait en droit d'annuler sa police d'assurance, mais qu'il doit savoir, avant de le faire, que du moment où son prêt est couvert par une police d'assurance, peu importe qu'il ait souscrit cette police auprès de telle ou telle compagnie. S'il dit ensuite qu'on ne le lui avait pas dit à l'époque, on a une chance de le conserver comme client.

**Le président:** Mais comment empêcher quelqu'un de souscrire une police d'assurance auprès d'une compagnie et de décider un an plus tard, ou un peu plus, de ne pas payer les primes?

**M. Crawford:** On ne peut pas l'en empêcher.

**Le président:** Mais n'est-ce pas ce qui arrive normalement lorsque la vente est assortie de conditions.

**M. Crawford:** Il y en a beaucoup qui . . .

**Le président:** Si une compagnie dit à un client: «Je crois que vous devriez souscrire une police d'assurance chez nous; après tout, nous vous avons consenti un prêt hypothécaire ou ce gros prêt et il serait préférable que vous soyez assuré.» La compagnie en question exerce des pressions sur le client qui se sent obligé de souscrire une assurance-vie. Puis au bout d'un certain temps vous vous rendez compte que vous êtes trop assuré. Vous décidez alors de ne pas payer les primes de la Maritime Life's. N'est-ce pas ce qui se produit généralement? D'après mon expérience, c'est ce qui se passe.

**M. Crawford:** C'est ce qui se produit sans doute lorsqu'une assurance complémentaire est offerte. Mais si la police d'assurance à laquelle le client a souscrit de chez nous est plus intéressante que celle qu'il a achetée un an plus tôt, il se peut fort bien qu'il annule la première.

**Le président:** Il pourrait la laisser devenir périmée aussi.

**M. Crawford:** Pas les deux.

**Le président:** L'ennui, c'est qu'une police d'assurance soit souscrite en garantie d'un prêt.

**M. Crawford:** Il devrait alors accepter une autre police comme garantie.

**Le président:** Je suis d'accord, mais vous savez comment se passe.

Monsieur Jepson.

**M. Jepson:** Merci, monsieur le président.

Si nous devons multiplier les pouvoirs des institutions financières, quels pouvoirs voudriez-vous posséder, que vous ne possédez pas actuellement?

**M. Crawford:** Je crois qu'une compagnie d'assurance-vie voudrait, compte tenu surtout de nos activités actuelles, et ce, sans même aborder les quelques institutions proposées dans le réseau des compagnies financières, c'est pouvoir être gardien et fidéicommiss. Nous établissons des fonds au profit de nos bénéficiaires. Mais nous ne pouvons ni les conserver ni les virer directement au nom de ces bénéficiaires. Lorsque nous gérons des caisses de retraite, nous ne pouvons en être le gardien



[Text]

by forcing those through a traditional life insurance contract, and that is a little bit inflexible for the way things operate today.

**The Chairman:** Why do you not just incorporate a trust company? There is nothing to prevent you doing that right now.

**Mr. Crawford:** We would have preferred to have had the trustee power as a life insurance company. If we are unable to have that then, yes, we would like to move in and create that trust power. That would be probably top on our list.

The other kinds of activities that are mentioned would be the ability to be a registered representative for certain security offices, such as Canada Savings Bonds, which are widely bought by our policyholders, as well as our clients regularly, and possibly—although we have not explored this in too much detail—make loans to policyholders other than loans against the assets under their policies.

**Mr. Jepson:** What other powers? What are your feelings with regard to networking?

**Mr. Crawford:** We operate through an independent agency system, and those agents are now doing a lot of networking initiated at their level. But we would also like to have the opportunity to create networking at the corporate level. If a particular institution can offer a product that through our company or another affiliated company we do not think is right to offer, then, yes, I would like to go to my agents and be able to offer that networking arrangement. A lot of it is happening at the grassroots right now.

**Mr. Jepson:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much for your presentation. It has been most helpful to us.

**Mr. Crawford:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Our next witness is Assumption Mutual Life Insurance Company, *Assomption, compagnie mutuelle d'assurance-vie*. The President is Simon Bujold. The Vice-President of Operations is Gilbert Doucet. Vice-President and Secretary is Lionel Gionet.

• 0955

**M. Simon Bujold (président, chef de direction, Assomption, Compagnie mutuelle d'assurance-vie):** Merci beaucoup monsieur le président. Comme vous le savez, je suis président et chef de direction de Assomption, Compagnie mutuelle d'assurance-vie; nous avons notre siège à Moncton, au Nouveau-Brunswick, et nous sommes une compagnie d'assurance-vie qui appartient aux Acadiens.

Notre mémoire traite d'un certain nombre de points. Comme vous le savez notre loi sur l'incorporation nous permet de détenir jusqu'à 60 p. 100 des actions de notre gestion. Nous souhaitons conserver ces pouvoirs. Vous savez également qu'un tiers de nos affaires proviennent des États-Unis. Nos rapports avec les autorités américaines ont toujours été excellents. Nous souhaitons que toute modification à la législation canadienne n'entraîne pas de mesures de rétorsion. Quarante pour cent de nos nouvelles affaires proviennent du Québec. La nouvelle loi

[Translation]

officiel, sauf en dressant un contrat d'assurance-vie traditionnel, ce qui manque un peu de souplesse de nos jours.

**Le président:** Pourquoi ne constituez-vous pas une compagnie de fiducie? Personne ne vous en empêche à l'heure actuelle.

**M. Crawford:** Nous aurions préféré obtenir ce pouvoir de fidéicommiss en tant que compagnie d'assurance-vie. Si nous ne pouvions pas le faire, nous créerons sans doute une société de fiducie. Voilà ce qui figure en haut de notre liste.

Nous aimerions également pouvoir devenir courtier agréé en valeurs mobilières, comme les Obligations d'épargne du Canada, que nos titulaires de police achètent en grand nombre, ainsi que nos clients et nous aimerions également pouvoir, même si nous n'y avons pas réfléchi longuement, consentir des prêts à nos titulaires de police autres que des prêts consentis en contrepartie de leur police.

**M. Jepson:** Quels autres pouvoirs aimeriez-vous avoir? Que pensez-vous de l'établissement de réseaux?

**M. Crawford:** Notre réseau d'agence est entièrement indépendant et ces agents établissent maintenant des réseaux à leur niveau. Mais nous aimerions également pouvoir établir des réseaux au niveau des sociétés. Si une institution donnée peut offrir un produit que nous n'estimons pas devoir offrir par l'intermédiaire de notre société ou d'une autre filiale, j'aimerais alors pouvoir offrir cet accord ou ce service. Tout ou presque se passe au niveau le plus bas maintenant.

**M. Jepson:** Merci.

**Le président:** Je vous remercie de votre exposé qui nous a été très utile.

**M. Crawford:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Nous entendrons maintenant les représentants de l'Assomption, Compagnie mutuelle d'assurance-vie. Simon Bujold en est le président. Le vice-président des opérations est Gilbert Doucet. Quant à Lionel Gionet, il en est le vice-président et secrétaire.

**Mr. Simon Bujold (President, Chairman of the Board, Assomption, Mutual Life Insurance Company):** Thank you very much, Mr. Chairman. As you know, I am President and Chairman of the Board of Assomption Mutual Life Insurance; our head office is in Moncton, New Brunswick, and our life insurance company belongs to Acadians.

Our brief discusses a certain number of points. As you know, our incorporation act allows our directors to own up to 60% of our shares. We would like to see this provision maintained. You are also aware that one-third of our business comes from the United States. Our relationship with American authorities has always been excellent. We hope that any amendment to Canadian legislation will not give rise to retaliatory measures. 40% of our new business comes from Quebec. The new Quebec legislation grants many powers to insurance companies

**[Texte]**

du Québec accorde de nombreux pouvoirs aux compagnies d'assurance enregistrées au Québec. Ces pouvoirs, nous, nous ne les avons pas. Nous en avons besoin pour profiter des mêmes avantages concurrentiels au Québec.

Au sujet du contrôle des transactions intéressées, vous savez que nous contrôlons présentement deux filiales immobilières. Nous croyons qu'il faut contrôler les abus sans toutefois interdire toutes les formes de transactions intéressées. Quant aux sociétés apparentées touchant les administrateurs, nous croyons qu'il y a des avantages pour nos administrateurs à siéger dans plusieurs conseils de compagnies apparentées, toutefois avec des contrôles adéquats.

Étant une petite compagnie avec des ressources très limitées, nous favorisons une législation élargie qui nous permettrait d'entrer directement dans certains autres domaines financiers.

Et finalement, une modification à la législation des assurances-vie est urgente pour nous puisque nous sommes une compagnie mutuelle, donc sans possibilités de gestion financière en amont.

Monsieur le président, ceci termine le résumé de notre présentation et c'est avec plaisir que répondrons à toutes vos questions.

**The Chairman:** Miss Nicholson.

**Mme Nicholson:** Merci, monsieur le président.

Le témoin a dit qu'il veut voir une législation élargie. Évidemment, la législation du Québec convient bien aux coûts des compagnies. Voudriez-vous préciser quelles mesures pratiques vous voudriez voir dans la législation fédérale?

**M. Bujold:** Lorsque nous regardons la législation du Québec, nous pouvons constater très facilement que les compagnies de gestion favorables à une compagnie mutuelle existent déjà. Mais nous craignons toujours perdre ces avantages-là et même, à un certain moment, nous avons songé sérieusement à une charte fédérale. Mais nous avons remis cette question à plus tard, tout simplement par crainte de perdre cette compagnie de gestion.

• 1000

C'est un avantage, au Québec. Il y a également l'avantage de se lancer dans les autres services financiers: la question de dépôts, la question de sécurité mobilière, celle de garde des valeurs, la question d'aller vers le consommateur pour accumulation d'argent, et ainsi de suite, par les moyens directs ou par le biais de filiales.

**Mme Nicholson:** Merci.

**The Chairman:** Mr. Leblanc.

**M. Leblanc:** Est-ce que vous voulez dire que l'on devrait se baser sur la législation du Québec afin de faire des propositions dans le cadre des règlements au plan fédéral, par exemple?

**M. Bujold:** Non pas nécessairement, mais je crois que lorsque l'on regarde l'assurance-vie—j'ai plusieurs années au service de l'assurance-vie, je suis dans ma quarantième année—, nous avons toujours essayé sur le plan des provinces

**[Traduction]**

registered in Quebec. We do not have these powers. We need them in order to benefit from the same competitive advantages in Quebec.

On the topic of restricting self-dealing, you know that we now control two real estate subsidiaries. We feel that abuses must be controlled but that there should not be an outright ban of all types of self-dealing. As for interlocking directorships, we feel there are advantages to having our directors sit on several boards of related companies, if there are adequate controls, however.

As we are a small company with limited resources, we are in favour of broader legislation which would allow us to deal directly in certain other financial areas.

And finally, amendments to life insurance legislation are a matter of some urgency for us, as we are a mutual company, and as such, we have no possibilities of upstream financial management.

Mr. Chairman, this concludes the summary of our presentation, and we will now be happy to answer all of your questions.

**Le président:** Mademoiselle Nicholson.

**Miss Nicholson:** Thank you, Mr. Chairman.

The witness said that he would like to see broader legislation. Of course, legislation in Quebec is advantageous from the point of view of companies' costs. Could you specify which practical provisions you would like to see included in federal legislation?

**Mr. Bujold:** In Quebec's legislation, it is quite apparent that holding companies favourable to mutual companies have already been provided for. But we are always afraid of losing these advantages, and, at a certain point, we even considered seeking a federal charter quite seriously. But we deferred this matter until later, simply because we feared losing this holding company.

This is one advantage one finds in Quebec. There is also the advantage of being able to offer other financial services such as deposits or securities, and of being able to seek financing from the consumer, either directly or indirectly through subsidiary companies.

**Miss Nicholson:** Thank you.

**Le président:** Monsieur Leblanc.

**Mr. Leblanc:** Are you suggesting that we use Quebec's legislation as a model for our proposals on federal regulations?

**Mr. Bujold:** No, not necessarily, but in the area of life insurance—I have many years of experience in life insurance, I am in my fortieth year—we have always attempted, both



[Text]

et en accord avec le fédéral d'avoir autant que possible une législation uniforme au Canada.

A un certain moment, au plan provincial, nous avions, pour ainsi dire, une législation assez uniforme. Malheureusement, il y a eu ensuite certaines provinces comme la Nouvelle-Écosse, également l'Ontario, qui ont fait quelques changements. En fait, nous nous sommes trouvés, à un moment donné, avec une législation assez uniforme.

A partir des suggestions qui sont faites par les provinces, par le gouvernement fédéral, nous essayons d'encourager nos législateurs, en autant que cela est possible, d'être uniformes. Actuellement, si nous regardons le Québec, Québec a certainement des avantages sur la présente législation ainsi que sur la législation fédérale.

**M. Leblanc:** Est-ce que l'on devrait prendre l'exemple de la législation québécoise pour l'adapter à l'ensemble du Canada?

**M. Bujold:** J'aimerais bien dire oui. Mais je crois qu'il faut faire attention de tout copier, de A à Z, sans regarder les vrais besoins. Mais certainement que la loi du Québec est une loi qui nous plaît beaucoup.

**M. Leblanc:** Merci.

**The Chairman:** You have an arrangement with a mutual life insurance company where you own a trust company, do you not?

**Mr. Bujold:** Yes, sir.

**The Chairman:** What is the detail of that arrangement?

• 1005

**Mr. Bujold:** Well, as you see in our presentation, I think we had a problem at one time. We were doing business with the Federation of Trade Unions in New Brunswick, and at one time they were not interested any more; they wanted out. We had to try to find another corporation that would buy their shares and try to do something advantageous for our company with the help of the holding. I was at the time director of the CLHIA in Toronto, and I had to meet quite often with Mr. Panabaker. He is a guy who I really thought...

**The Chairman:** Good guy.

**Mr. Bujold:** —and I still think he is a hell of a good guy. We started discussing the question, and I knew they had a problem we could solve with our holdings in the sense that they were a mutual and they could not get a holding in a down-trend direction. We came up with a plan. The plan is very simple: they bought 30% of our holding; we bought 60%, because each station permits us to get to 60%; and then the Federation of Trade Unions kept 10%.

**The Chairman:** I see.

**Mr. Bujold:** We signed that agreement, and then through that agreement and through the holding we bought Interior Trust of Toronto.

**The Chairman:** Which trust is it?

**Mr. Bujold:** Interior Trust of Toronto on University Avenue.

[Translation]

provincially and federally, to have uniform legislation in Canada.

At a certain point, at the provincial level, we did have fairly uniform legislation. Unfortunately, some provinces, such as Nova Scotia and Ontario, subsequently made certain changes. But we did for a certain time have fairly consistent legislation.

On the basis of suggestions made by the provinces and by the federal government, we attempt to encourage our legislators, insofar as possible, to enact uniform legislation. At the present time, Quebec has definite advantages over our legislation as well as over federal legislation.

**Mr. Leblanc:** Should we use Quebec's legislation as a starting point and adapt it to Canada as a whole?

**Mr. Bujold:** I would like to say yes. But I think there is some danger in copying things wholesale, from A to Z, without considering real needs. But there is no doubt that Quebec's legislation suits us very well.

**Mr. Leblanc:** Thank you.

**Le président:** Vous avez une entente avec une compagnie mutuelle d'assurance-vie qui vous permet de posséder une société de fiducie, n'est-ce pas?

**M. Bujold:** Oui, monsieur.

**Le président:** Quels sont les détails de cette entente?

**M. Bujold:** Eh bien, comme vous le dites si bien dans votre mémoire, nous avons déjà eu un problème. Nous traitions avec la Fédération des syndicats du Nouveau-Brunswick, qui a voulu, à un moment donné, cesser de faire affaire avec nous. Nous avons essayé de trouver une autre société qui accepte de racheter leurs parts et de veiller aux intérêts de la société avec l'aide de la société de portefeuille. J'étais à l'époque directeur de l'ACCAP, à Toronto, et j'ai rencontré à plusieurs reprises M. Panabaker. J'ai trouvé que c'était quelqu'un de...

**Le président:** Très bien.

**M. Bujold:** ... et qui continue de l'être. Nous avons discuté de l'affaire, et j'ai compris qu'il s'agissait d'un problème que nous pouvions régler au moyen de notre portefeuille, en ce sens qu'il s'agissait d'une société mutuelle qui ne pouvait pas obtenir de portefeuille en période de crise. Nous avons donc mis au point un programme assez simple: ils rachetaient 30 p. 100 de notre portefeuille, et nous, 60 p. 100, parce que nous avons droit chacun à 60 p. 100, et la fédération pouvait conserver 10 p. 100.

**Le président:** Je vois.

**M. Bujold:** C'est l'accord auquel nous sommes arrivés et qui nous a permis d'acheter Interior Trust de Toronto.

**Le président:** De quelle société de fiducie s'agit-il?

**M. Bujold:** Interior Trust de Toronto, avenue University.

[Texte]

**The Chairman:** I see. Are you using that trust company for any trustee problems?

**Mr. Bujold:** We are working on different plans at the moment. We are not using it at the moment, but definitely we have task forces that are really working on the ways and means of trying to get into some kind of financial service through the use of that trust.

**The Chairman:** You point out that your legislation allows you to own 60% of Atlantic Holdings Limited, and that is the company you used to buy the trust company.

**Mr. Bujold:** Yes.

**The Chairman:** What else does Atlantic Holdings own? What other companies does Atlantic Holdings own?

**Mr. Bujold:** That is the only one.

**The Chairman:** Just the trust company.

**Mr. Bujold:** Just the trust company at the moment, because we are trying to stay within the things we feel are permitted at the moment. We are not trying to go any further before we know what is going to be in the new legislation.

**Mr. de Jong:** Who owns the real estate companies?

**Mr. Bujold:** Assumption Life. It is wholly owned.

**The Chairman:** So you have two real estate companies as well.

**Mr. Bujold:** Yes, wholly owned by Assumption Life.

**The Chairman:** What do they do? What kind of a business are they in?

**Mr. Bujold:** The first one, Assumption, is the owner of Assumption Place in Moncton, in which we have our office and hotel and city hall. The other one is in Edmunston; it is a mall and hotel and office space.

**The Chairman:** So it is just real estate investments you have, and you have incorporated companies to give you the protection presumably of limited liability and management control.

**Mr. Bujold:** Yes, and the insurance companies now have that authority to completely control real estate companies, as you know.

**The Chairman:** Yes, but these are really real estate investments, is what they amount to.

**Mr. Bujold:** Yes, definitely.

**The Chairman:** I thought perhaps you might be in the business of operating a real estate agency, a sales agency of some kind.

**Mr. Bujold:** No, no. The first one we needed because we did not have a satisfactory head office. So we built a head office, and around it we tried to make some real estate.

[Traduction]

**Le président:** Je vois. Est-ce que vous vous servez de cette société de fiducie pour des problèmes de fiducie?

**M. Bujold:** Nous sommes en voie d'élaborer des plans différents à l'heure actuelle. Nous ne nous en servons pas maintenant, mais nous avons des groupes d'étude qui essaient de trouver des moyens d'offrir des services financiers par l'intermédiaire de cette société.

**Le président:** Mais vous avez signalé que votre règlement vous permet de détenir 60 p. 100 de *Atlantic Holdings Limited*, et c'est la société que vous avez utilisée pour acheter la société de fiducie.

**M. Bujold:** C'est exact.

**Le président:** Et *Atlantic Holdings* est propriétaire de quelles autres sociétés?

**M. Bujold:** C'est la seule.

**Le président:** Seulement la société de fiducie.

**M. Bujold:** Seulement la société de fiducie à l'heure actuelle, parce que nous essayons d'observer le règlement. Nous préférons ne rien faire d'autre avant que la nouvelle loi ne soit adoptée.

**M. de Jong:** À qui appartiennent les sociétés immobilières?

**M. Bujold:** À *Assumption Life*, à part entière.

**Le président:** Vous êtes donc également propriétaires de deux sociétés immobilières.

**M. Bujold:** Oui, elles appartiennent à *Assumption Life* à part entière.

**Le président:** Et que font-elles, dans quels secteurs exercent-elles leurs activités?

**M. Bujold:** La première, *Assumption*, est propriétaire de *Assumption Place*, à Moncton, où nous avons notre bureau, ainsi qu'un hôtel et l'Hôtel de ville. L'autre est située à Edmunston. Il s'agit d'un mail, d'un hôtel et de bureaux.

**Le président:** Donc, vous avez des investissements dans le domaine de l'immeuble et vous avez constitué ces sociétés en corporations pour vous protéger sur le plan de la responsabilité limitée et du contrôle administratif.

**M. Bujold:** Oui, et comme vous le savez, les compagnies d'assurances ont maintenant le droit de détenir des sociétés immobilières à part entière.

**Le président:** D'accord, mais il s'agit en fait d'investissements immobiliers.

**M. Bujold:** Oui, en effet.

**Le président:** Je pensais que vous aviez peut-être un service de ventes immobilières.

**M. Bujold:** Non. Nous avions besoin du premier immeuble parce que nous n'avions pas de locaux appropriés pour notre siège social. Nous nous sommes donc construit un siège social et nous avons essayé de faire un peu d'immeuble en même temps.



[Text]

**The Chairman:** Right. Are there any other members who have some questions here?

• 1010

**M. Leblanc:** On sait que l'on vient de vivre une mauvaise expérience avec la Banque commerciale du Canada, dans l'Ouest, concernant l'assurance-dépôts. Est-ce que vous croyez que les compagnies d'assurance auraient un bon marché en établissant une assurance qui garantirait les dépôts au-delà de 60,000\$, comme c'est actuellement prévu? Est-ce que ce serait pour vous, et selon vous, un nouveau marché pour de l'assurance-dépôts, si des gens sont intéressés à investir ou à prendre des polices d'assurance pour garantir leurs dépôts à 100 p. 100?

**M. Bujold:** Avec la législation nécessaire, je crois que l'industrie de l'assurance-vie serait très intéressée à regarder cette question-là de près. Ce serait un autre marché pour de l'assurance et certainement, je crois que nous ne devrions jamais refuser une bonne assurance.

**M. Leblanc:** Vous pensez que ce serait utile?

**M. Bujold:** Cela serait non seulement utile mais ça pourrait rendre service; je crois, également, que ça pourrait être une source de revenus pour les compagnies d'assurance.

**M. Leblanc:** Merci.

**The Chairman:** Thank you very much for your presentation. It has been very helpful.

Our next witness is the Credit Union Central of Nova Scotia. The Credit Union Central of Nova Scotia is represented by Robert McVeigh, President and Interim Chief Executive Officer. Wayne Paterson is Interim Manager of League Savings and Mortgage Company. Bernie O'Neil is Manager of Programming and Development.

How do you become an interim manager?

**Mr. Robert McVeigh (President and Interim Chief Executive Officer, Credit Union Central of Nova Scotia):** A good question.

**The Chairman:** Did they have trouble with you fellows or something?

**Mr. McVeigh:** I guess basically what happened is I was sitting and holding the position of president and chairman of the board when our general manager left.

**Mr. Chairman,** the Nova Scotia Credit Union Central is here today fully to support the national brief submitted by the co-operative financial institutions on the regulation of Canadian financial institutions; that is, the proposals for discussion dated August 1985. If you wish, I can give you some background on the Credit Union Central of Nova Scotia.

**The Chairman:** That might be helpful.

**Mr. McVeigh:** The Credit Union Central of Nova Scotia serves as an association and provides a central banking function to 105 credit unions in the province. Credit unions are

[Translation]

**Le président:** D'accord. Y a-t-il d'autres questions?

**Mr. Leblanc:** We are aware of the difficulties recently experienced with regard to deposit insurance and the Canadian Commercial Bank in western Canada. Do you think that offering insurance to guarantee deposits of more than \$60,000, as is being considered, would offer a good market to insurance companies? In your opinion, could deposit insurance constitute a new market for insurance companies, if consumers are interested in investing or taking out insurance policies to protect 100% of their deposits?

**Mr. Bujold:** With the necessary legislation, I think that the life insurance industry would be very interested in considering this very seriously. It would provide a new market for insurance, and I certainly think we should never refuse good insurance.

**Mr. Leblanc:** You think this would be useful?

**Mr. Bujold:** Not only would it be useful, but we would be providing a service; I also think that it could be a source of income for insurance companies.

**Mr. Leblanc:** Thank you.

**Le président:** Merci beaucoup de votre exposé. Il nous a été très utile.

Notre prochain témoin sera la *Credit Union Central of Nova Scotia*. La *Credit Union Central of Nova Scotia* est représentée par M. Robert McVeigh, président et directeur général intérimaire. M. Wayne Paterson est administrateur intérimaire de la *League Savings and Mortgage Company*. M. Bernie O'Neil est directeur des Programmes et du Développement.

Comment devient-on administrateur intérimaire?

**M. Robert McVeigh (président et directeur général intérimaire, Credit Union Central of Nova Scotia):** C'est une excellente question.

**Le président:** Qu'est-ce que vous avez fait pour mériter cela?

**M. McVeigh:** Je pense que cela peut s'expliquer ainsi: je détenais le poste de président, et de président du conseil d'administration, quand notre directeur général nous a quittés.

Monsieur le président, la *Nova Scotia Credit Union Central* est ici aujourd'hui pour appuyer intégralement le mémoire national qui vous a été présenté par les institutions financières coopératives sur la réglementation des institutions financières canadiennes; c'est-à-dire les propositions en date du mois d'août 1985. Si vous le désirez, je peux vous fournir certains renseignements sur la *Credit Union Central of Nova Scotia*.

**Le président:** Cela pourrait nous être utile.

**M. McVeigh:** La Central fonctionne en tant qu'association et fournit des services bancaires centralisés à 105 caisses de crédit dans la province. Ces caisses de crédit sont constituées

## [Texte]

made up of approximately 160,000 members, with almost \$300 million in assets. Additional services are provided credit unions and credit union members through League Savings and Mortgage Company and League Data Limited, both of which are controlled and operated by the Credit Union Central of Nova Scotia and are wholly owned subsidiaries.

The mortgage company has \$150 million in assets and is a federally incorporated mortgage company under the Loans Company Act. Credit unions in Nova Scotia decided to incorporate a mortgage company to provide specialized services such as mortgages, RRSPs and debentures, etc., rather than provide such services on an individual basis.

The ownership structure of the mortgage company is that it is primarily owned by the Credit Union Central of Nova Scotia and the credit unions. Other shareholders include the Credit Union Central of New Brunswick, CUMIS Insurance Society, and The Co-operators.

League Data Limited is a provincial subsidiary established to provide data processing services exclusively to credit unions, the Credit Union Central, and the mortgage company.

• 1015

**The Chairman:** Have you had any assistance from your province to keep your credit unions solvent over this last period of time?

**Mr. McVeigh:** Yes, Mr. Chairman, we have.

**The Chairman:** And what support have you had?

**Mr. McVeigh:** We have a provincial government loan totalling \$6 million.

**The Chairman:** I see. Has it been the mismatching problem which your various locals or credit unions have had that has created this need for financial support from the government?

**Mr. McVeigh:** We had some individual credit unions who experienced some financial difficulty, basically in becoming involved in some land deals and some mismatching, but basically land deals that jeopardized their position and in turn affected the credit union movement in the Province of Nova Scotia.

**The Chairman:** The national brief flirts around a bit with the question of some sort of a secondary cover under Canada Deposit Insurance Corporation. What is your view of that type of assistance, and would that be appropriate?

**Mr. McVeigh:** Mr. Chairman, we have in place now the stabilization fund in the Province of Nova Scotia, which is a seven-man board, four of which are government appointees. Therefore, it is safe to say that the stabilization fund is controlled by the government and provides this type of deposit insurance to us.

**The Chairman:** Then do you have in Nova Scotia deposit insurance for credit unions, say, to \$60,000?

## [Traduction]

d'environ 160,000 membres, et disposent de presque 300 millions de dollars d'actif. Nous offrons aussi des services additionnels aux caisses de crédit et aux membres de ces caisses de crédit par le biais de la *League Savings and Mortgage Company* et de la *League Data Limited*, qui, toutes deux, sont contrôlées et exploitées par la Central et sont des filiales lui appartenant en propriété exclusive.

La société d'hypothèques dispose de 150 millions de dollars d'actif et est une société hypothécaire incorporée aux termes de la Loi fédérale sur les compagnies de prêt. Les caisses de crédit, en Nouvelle-Écosse, ont décidé d'incorporer une société hypothécaire pour fournir des services spécialisés tels que les hypothèques, les REÉR, les débentures, et ainsi de suite, plutôt que d'offrir ces services individuellement.

La société hypothécaire appartient en majorité à la *Credit Union Central of Nova Scotia* et aux caisses de crédit. Parmi les autres actionnaires, nous comptons la *Credit Union Central* du Nouveau-Brunswick, la *CUMIS Insurance Society* et la société *The Co-operators*.

La société *League Data Limited* est une filiale provinciale qui a été constituée pour fournir des services de traitement des données exclusivement aux caisses de crédit, ainsi qu'à la *Credit Union Central* et à la société hypothécaire.

**Le président:** Votre province vous a-t-elle aidés à conserver votre cote de solvabilité ces derniers temps?

**Mr. McVeigh:** Oui, monsieur le président.

**Le président:** Et qu'avez-vous obtenu?

**Mr. McVeigh:** Nous avons obtenu un prêt du gouvernement provincial qui s'élève à 6 millions de dollars.

**Le président:** Je vois. Est-ce le décalage entre entrées et sorties, problème qui existe dans plusieurs de vos caisses de crédit qui vous a amenés à demander de l'aide au gouvernement?

**Mr. McVeigh:** Certaines coopératives de crédit ont eu des difficultés financières dues à certaines transactions immobilières qu'elles ont faites, et également à ce décalage dont vous parliez, mais ce sont surtout ces transactions immobilières qui les ont déstabilisées et qui ensuite ont entraîné une désaffection de la part du public des caisses de crédit en Nouvelle-Écosse.

**Le président:** Votre mémoire s'interroge sur la nécessité d'une protection complémentaire qui serait offerte par la Société d'assurance-dépôts du Canada. Qu'en pensez-vous, et est-ce que cela serait utile?

**Mr. McVeigh:** Monsieur le président, il existe maintenant une caisse de stabilisation dans la province de Nouvelle-Écosse, caisse composée de sept personnes, dont quatre sont nommées par le gouvernement. Cette caisse de stabilisation est donc contrôlée par le gouvernement, qui nous offre ce type d'assurance-dépôts.

**Le président:** En Nouvelle-Écosse, les caisses de crédit sont donc assurées pour chaque dépôt inférieur à 60,000\$.



[Text]

**Mr. McVeigh:** No, we do not, not for the credit unions. However, our mortgage company is covered under the Canada Deposit Insurance Corporation.

**The Chairman:** I see. So what kind of insurance or deposit protection have people depositing with a credit union in this province?

**Mr. McVeigh:** That, Mr. Chairman, is covered by the Nova Scotia Credit Union Stabilization Fund Board. I will ask Wayne Paterson about the total dollars.

**Mr. Wayne Paterson (Interim Manager, League Savings and Mortgage Company, Credit Union Central of Nova Scotia):** It guarantees the assets.

**The Chairman:** In other words, whatever their deposit is, you guarantee it. Right?

**Mr. McVeigh:** Exactly, yes.

**The Chairman:** Presumably there are not very many large deposits.

**Mr. McVeigh:** That would be correct, Mr. Chairman, depending, of course, on what you mean by large deposits.

**The Chairman:** Well, would there be people who had deposits of \$200,000 or \$300,000?

**Mr. McVeigh:** Very, very few; \$100,000 and less would be considered a large deposit.

**The Chairman:** Say, cities that might decide to bank with you instead of the Northland Bank.

**Mr. McVeigh:** It would have been safer.

**The Chairman:** Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** Thank you, Mr. Chairman. The \$6 million is a loan from the provincial government, and that is through the Nova Scotia Credit Union Stabilization Fund, correct?

**Mr. McVeigh:** It is actually a provincial guaranteed loan. It is a guarantee of \$6 million.

**Mr. de Jong:** Oh, I see. So have you called on the guarantee?

**Mr. Bernie O'Neil (Manager, Programming and Development, Credit Union Central of Nova Scotia):** Maybe I will try to add a bit to that, Mr. Chairman. There is a provincial guarantee on a \$6 million loan which the Nova Scotia Credit Union Stabilization Fund has negotiated with the Canadian Co-operative Credit Society, and that loan is being repaid according to the terms of that agreement. There is a direct loan from the Province of Nova Scotia of \$3 million that requires payments two or three years hence.

**Mr. de Jong:** So in essence the concept here is of repaying, as opposed to, let us say, a trust company going under and drawing on CDIC. They are gone, so they are not going to pay whatever they have taken out of CDIC, other than what gets sold of the assets.

[Translation]

**M. McVeigh:** Non, cela ne s'applique pas aux caisses de crédit. Cependant, notre compagnie hypothécaire est, elle, protégée par la Société d'assurance-dépôts du Canada.

**Le président:** Je vois. De quelle protection disposent donc ceux qui déposent de l'argent dans une caisse de crédit de cette province?

**M. McVeigh:** Monsieur le président, ils sont couverts par la Commission de la caisse de stabilisation des caisses de crédit de la Nouvelle-Écosse. Je vais demander à Wayne Paterson de vous donner les chiffres.

**M. Wayne Paterson (directeur intérimaire, League Savings and Mortgage Company, Credit Union Central of Nova Scotia):** Les sommes déposées sont couvertes par cette commission.

**Le président:** En d'autres termes, chaque cent est assuré, n'est-ce pas?

**M. McVeigh:** C'est exactement cela.

**Le président:** Je suppose qu'il n'y a pas beaucoup de dépôts importants.

**M. McVeigh:** C'est exact, monsieur le président, bien que cela dépende de ce que vous entendez par dépôts importants.

**Le président:** Y en a-t-il qui ont déposé 200,000\$ ou 300,000\$?

**M. McVeigh:** Peu, très peu; chez nous, un gros dépôt serait de l'ordre de 100,000\$ et moins.

**Le président:** Disons, des municipalités qui auraient décidé de faire affaire avec vous plutôt qu'avec la *Northland Bank*.

**M. McVeigh:** Cela aurait été plus sûr.

**Le président:** Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Merci, monsieur le président. Ces 6 millions de dollars représentent un prêt que vous a consenti le gouvernement provincial par l'intermédiaire de la Caisse de stabilisation des caisses de crédit de la Nouvelle-Écosse. Est-ce exact?

**M. McVeigh:** C'est en fait un prêt garanti par la province. C'est une garantie de 6 millions de dollars.

**M. de Jong:** Oh, je vois. Vous avez donc fait appel à cette garantie.

**M. Bernie O'Neil (directeur, Programmes et Développement, Credit Union Central of Nova Scotia):** Permettez-moi d'intervenir, monsieur le président. La province a garanti un prêt de 6 millions de dollars que la Caisse de stabilisation des caisses de crédit de la Nouvelle-Écosse a négocié avec la Société canadienne des caisses de crédit, et ce prêt sera remboursé selon les modalités de cet accord. Par ailleurs, la province de Nouvelle-Écosse nous a consenti un prêt de 3 millions de dollars que nous devons rembourser dans deux ou trois ans.

**M. de Jong:** Vous devrez donc rembourser ce prêt, et il ne faut pas l'apparenter à une société de fiducie qui est en train de faire faillite et qui tire sur la Société d'assurance-dépôts du Canada. Elle fait faillite et elle ne va donc pas rembourser ce

[Texte]

**Mr. O'Neil:** That is correct.

**Mr. de Jong:** Did you support the thrust of the other centrals in the national brief of trying to get some co-insurance out of CDIC?

**Mr. O'Neil:** Yes.

**Mr. de Jong:** On the difficulties which some of your credit unions got into, and you mentioned land dealing, is that why you set up the League Savings and Mortgage Company?

**Mr. McVeigh:** No, Mr. de Jong, that is not the reason why it was set up. It was set up specifically to provide specialized services to our credit union members.

• 1020

**Mr. de Jong:** Do most of the mortgages that are given to your credit union members come through the mortgage company or do they go through the local credit union?

**Mr. McVeigh:** The majority of the mortgages are processed through local credit unions and in turn put over into our mortgage company, although some of the larger credit unions can do individual mortgages.

To answer your question directly, the majority of mortgages are handled through our mortgage company.

**Mr. de Jong:** Most of the loans the individual credit unions give are then local loans. Are there many commercial loans? Do you get into commercial loans at all, or on a very small scale?

**Mr. McVeigh:** A very, very small scale. The majority of credit union members are individual personal loans through the local credit unions.

**Mr. de Jong:** Does the central make any loans at all?

**Mr. B. O'Neil:** The central makes only loans to credit unions and co-operatives in the province.

**Mr. de Jong:** So there is no pooling together, let us say, to provide a large loan to a large commercial enterprise?

**Mr. B. O'Neil:** Not outside the co-operative movement, no.

**Mr. de Jong:** Is there any interest at all by the credit unions to be able to be engaged in large commercial loans?

**Mr. B. O'Neil:** We have made an arrangement with the Canadian Co-operative Credit Society whereby they have placed a business development officer in Atlantic Canada and any requests for commercial loans of any magnitude are referred to this individual. Our credit unions are not big and have essentially stayed away from commercial lending and we

[Traduction]

qu'elle a retiré de la Société d'assurance-dépôts du Canada, mis à part ce qui sera vendu.

**M. O'Neil:** C'est exact.

**M. de Jong:** Êtes-vous d'accord avec ce que disent les autres centrales dans le mémoire à propos de la coassurance avec la Société d'assurance-dépôts du Canada?

**M. O'Neil:** Oui.

**M. de Jong:** À propos des difficultés qu'ont éprouvées certaines de vos caisses de crédit, et vous avez parlé de transactions immobilières, je voudrais savoir si c'est là la raison pour laquelle vous avez créé la *League Savings and Mortgage Company*.

**M. McVeigh:** Non, monsieur de Jong, ce n'est pas la raison pour laquelle nous l'avons créée. Cette société a été créée dans le but précis d'offrir des services spécialisés à nos membres.

**M. de Jong:** La plupart des hypothèques consenties à vos membres le sont-elles par la compagnie hypothécaire ou par la coopérative de crédit locale?

**M. McVeigh:** La majorité des hypothèques passent par les coopératives de crédit locales qui les transmettent à notre compagnie hypothécaire, bien que certaines des coopératives de crédit les plus importantes traitent leurs propres demandes d'hypothèque.

Mais pour répondre à votre question directement, je dirais que la majorité des hypothèques passent par notre compagnie hypothécaire.

**M. de Jong:** La plupart des prêts consentis par les coopératives de crédit sont donc des prêts locaux. Consentez-vous beaucoup de prêts commerciaux? Avez-vous beaucoup de prêts commerciaux ou très peu?

**M. McVeigh:** Très, très peu. La majorité de nos membres sont des particuliers à qui les coopératives de crédit locales consentent des prêts personnels.

**M. de Jong:** La Centrale consent-elle des prêts?

**M. B. O'Neil:** La Centrale ne consent de prêts qu'aux sociétés et coopératives de crédit de la province.

**M. de Jong:** Les coopératives de crédit ne se regroupent donc pas pour offrir un prêt important à une grosse entreprise commerciale?

**M. B. O'Neil:** Pas à l'extérieur du mouvement coopératif, non.

**M. de Jong:** Les coopératives de crédit y trouveraient-elles leur compte si elles consentaient d'importants prêts commerciaux?

**M. B. O'Neil:** Nous avons signé un accord avec la Société canadienne des coopératives de crédit selon lequel toute demande de prêts commerciaux importants est renvoyée à l'agent chargé de l'exploitation dans les provinces Maritimes. Nos coopératives de crédit ne sont pas de grosses coopératives, ne consentent pas de prêts commerciaux en général et nous avons décidé d'avoir recours à la Société canadienne des



[Text]

have decided to use the Canadian Co-operative Credit Society for any loans of that nature.

**Mr. de Jong:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Wilson.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Thank you, Mr. Chairman.

I want to explore with you the one-stop-shopping concept. I am sure you are aware of an experiment that is going on in my home town of Swift Current, Saskatchewan, where under one roof the credit union is operating and the facilities are shared with Co-operative Trust and with CIS. It has certainly drawn the attention of a number of other credit unions and the independent insurers. The independents are most concerned about the implication of tied selling and coercion relating to the various activities that would take place under one roof.

Number one, are you examining this concept in Nova Scotia? Number two, what assurances can you give to the independents, first, that selling is not tied and, second, that through the sharing of the information processing and data processing the independents would have nothing to fear in so far as the sharing of client lists and data bases is concerned?

**Mr. B. O'Neil:** We have not really examined the concept of one-stop shopping in any detail in this province, or indeed in Atlantic Canada that I am aware of. The only assurance we can give that selling is not tied is that this is in fact the way it is in that it is there to provide the services to the membership and to have them conveniently available. We do not intend to enter into tied selling or to share that information.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** You have cross ownership or cross investment, at least between the individual credit unions and between the co-operative trust company and between the co-operative insurance movement. Are a series of finders' fees or commissions paid back and forth between these organizations for the referral of business?

**Mr. B. O'Neil:** No, not that I am aware of.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** You are saying, for example, that if an individual credit union refers RSP business or term deposit business to Co-operative Trust Company then Co-operative Trust does not pay any sort of commission or fee back to the credit union?

**Mr. Paterson:** A brokerage fee is paid, the same as any other broker on the outside receives a fee, and that is standard industry practice across the country not only with credit unions but with every bank and trust company in Canada.

[Translation]

coopératives de crédit si un prêt de cette nature nous était demandé.

**M. de Jong:** Merci.

**Le président:** Monsieur Wilson.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Merci, monsieur le président.

Je voudrais étudier avec vous la notion d'omnimarchés. Je suis sûr que vous êtes au courant de l'expérience qui est en cours dans ma ville natale de Swift Current, en Saskatchewan, où, sous le même toit, la Coopérative de crédit exerce ses activités de concert avec la *Co-operative Trust* et la CIS. Je dois dire que cela a attiré l'attention d'un certain nombre d'autres sociétés de crédit et d'assureurs indépendants. Les assureurs indépendants sont inquiets des conséquences que pourraient entraîner les ventes liées et de la coercition qui pourrait avoir lieu lorsque diverses activités sont regroupées sous le même toit.

Premièrement, êtes-vous en train d'étudier ce concept en Nouvelle-Écosse? Deuxièmement, quelles assurances pouvez-vous donner aux assureurs indépendants que d'abord les ventes ne sont pas liées et qu'ensuite, ils n'auront rien à craindre quant au partage des listes de clients et des bases de données, puisque les traitements de l'information et des données sont regroupés?

**M. B. O'Neil:** Nous ne nous sommes pas vraiment penchés sur cette notion d'omnimarchés dans cette province ou, d'ailleurs, dans le reste des provinces Maritimes, que je sache. La seule assurance que nous pouvons donner que les ventes ne sont pas liées, c'est que c'est effectivement le cas, que nous sommes là pour offrir des services à nos membres pour que ces derniers puissent y avoir accès facilement. Nous n'avons pas l'intention d'assortir nos ventes de conditions ou de partager nos renseignements.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Vos investissements se croisent entre la société de crédit, la compagnie de fiducie et les compagnies d'assurance du mouvement coopératif. Versez-vous des commissions à ces organismes lorsque des affaires vous sont renvoyées?

**M. B. O'Neil:** Non, pas que je sache.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Si une coopérative de crédit envoie, par exemple, un client qui veut ouvrir un compte d'épargne-retraite ou faire un dépôt à terme à la *Co-operative Trust Company*, voulez-vous dire que cette dernière ne verse aucune commission ou honoraire à la coopérative de crédit?

**M. Paterson:** Des honoraires de courtage sont versés tout comme c'est le cas pour n'importe quel autre courtier et le versement de ces honoraires est chose tout à fait courante aux quatre coins du pays non seulement dans les coopératives de crédit, mais également dans toutes les banques et compagnies de fiducie au Canada.

[Texte]

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman.

I wanted to ask a little bit about getting back to the matching. You touched on one problem of some of the larger commercial loans, but according to your brief, you have total assets of around \$300 million, and \$150 million are within the League Savings and Mortgage Company. Of the total \$300 million, what percent roughly would be in mortgages, both residential and commercial?

**Mr. McVeigh:** Mr. Chairman, I would say about approximately 10%.

**Mr. Attewell:** Only 10% in mortgages?

**Mr. B. O'Neil:** In the Credit Union Central sector.

**Mr. Attewell:** In the Credit Union Central sector, that \$300 million. Do you have any statistics on the basic mismatching problem?

**Mr. Paterson:** Mr. Chairman, I am involved with the matching, primarily with League Savings and Mortgage, and we understood there might be matching problems as early as 1979-80. As a result, I have paid particular attention to matching and would suggest that League Savings is as well matched as any company in Canada. We readjust matching on a monthly basis on renewals, so there is not a matching problem at the present time.

**Mr. Attewell:** Is most of your business done on a fixed rate?

**Mr. Paterson:** Yes, 97%.

**Mr. Attewell:** And for what terms?

**Mr. Paterson:** Primarily at the moment, it is under three years; that is, one-, two- and three-year terms.

**Mr. Attewell:** So your GIC . . .

**Mr. Paterson:** Our GIC reflects the matching with the terms.

**Mr. Attewell:** So in your view, you do not have anything approaching any serious problem now on matching.

**Mr. Paterson:** Absolutely not; it is the other way. We are well matched.

**Mr. Attewell:** I do not know what term you would use, but as for the non-earning assets or troubled loans, what would they amount to?

**Mr. Paterson:** League Savings and Mortgage has a delinquency rate as of the end of August of 0.45% which is about 40% of the national average, and that is 30-day contractual.

**Mr. Attewell:** Is that statistic primarily residential?

**Mr. Paterson:** It is primarily residential. It is including all our loan portfolio and our delinquencies under 0.5%, and our non-productive loans or our property out for resale are \$87,000.

[Traduction]

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président.

Je voudrais en revenir à l'équilibre de vos comptes. Vous avez parlé des problèmes que posaient certains gros prêts commerciaux, mais si je lis bien votre mémoire, votre actif total s'élève à environ 300 millions de dollars dont 150 millions sont entreposés dans la *League Savings and Mortgage Company*. Sur ces 300 millions de dollars, quel pourcentage représente les hypothèques, tant résidentiel que commercial?

**M. McVeigh:** Je dirais environ 10 p. 100, monsieur le président.

**M. Attewell:** Seulement 10 p. 100 d'hypothèques.

**M. B. O'Neil:** Dans notre Centrale.

**M. Attewell:** Dans votre Centrale, très bien. Avez-vous des statistiques sur ce problème d'harmonisation des comptes?

**M. Paterson:** Monsieur le président, c'est moi qui m'en occupe, en particulier avec la *League Savings and Mortgage Company*, et nous croyons savoir que ces problèmes ont débuté dès l'année 1979-1980. À la suite de ces problèmes, j'y ai porté toute mon attention et je dirais que maintenant la *League Savings* est tout aussi équilibrée que n'importe quelle autre société au Canada. Nous réajustons nos comptes mensuellement lorsque les hypothèques sont renouvelées, si bien qu'il n'existe aucun problème de ce genre à l'heure actuelle.

**M. Attewell:** La plupart de vos prêts sont-ils consentis à taux fixe?

**M. Paterson:** Oui, 97 p. 100 d'entre eux le sont.

**M. Attewell:** Et quelle en est la durée?

**M. Paterson:** La plupart d'entre eux viennent à échéance dans moins de trois ans; ce sont des prêts qui viennent à échéance dans un, deux et trois ans.

**M. Attewell:** Ainsi, vos certificats de placement garanti . . .

**M. Paterson:** Nos certificats reflètent ces échéances.

**M. Attewell:** À votre avis, il n'existe, par conséquent, plus de problèmes graves quant à l'harmonisation de vos comptes.

**M. Paterson:** Absolument pas, c'est le contraire. Nos comptes sont équilibrés.

**M. Attewell:** Je ne sais pas quelle expression vous utilisez, mais pouvez-vous me dire à combien s'élèvent vos prêts non productifs?

**M. Paterson:** Le taux de prêts non productifs à la *League Savings and Mortgage Company* était de 0.45 p. 100 à la fin du mois d'août, ce qui représente environ 40 p. 100 de la moyenne nationale, et ce sur 30 jours.

**M. Attewell:** S'agit-il en particulier d'hypothèques résidentielles?

**M. Paterson:** En effet. Cela inclut l'ensemble de nos portefeuilles de prêts et de nos arriérés de moins de 0.5 p. 100 et nos prêts non productifs où nos biens en revente s'élèvent à 87,000\$.



## [Text]

**Mr. Attewell:** In total.

**Mr. Paterson:** In total.

**Mr. Attewell:** Thank you. Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Minaker.

**Mr. Minaker:** Mr. Chairman, I wonder if I could get back to what Mr. de Jong was asking with regard to commercial loans. In my Province of Manitoba, I know the Credit Union Central has a control over the size of commercial loans, and you had mentioned the larger loans are referred back not to the League Savings and Mortgage Company. Does the Credit Union Central have any control over sizes of commercial mortgages per se that local credit unions might be entertaining? Would that be part of the \$30 million that was referred to back in the assets and mortgages that Credit Union Central has?

**Mr. B. O'Neil:** The \$20 million or \$30 million that the credit unions have in mortgages is almost exclusively residential mortgages. We have very few of what would be considered commercial mortgages. The Credit Union Central does not have any control over the commercial loans granted by credit unions. However, loans above an amount of \$25,000, over and above almost liquid deposits a member has in the credit union, must be referred to a central committee of the Nova Scotia Credit Union Stabilization Fund Board for review and approval. So that is our mechanism of control, that it is in the stabilization fund.

**Mr. Minaker:** I see. The question I have is this. There has been interest in the credit unions' being covered by the deposit fund. Mr. McVeigh, what would your thoughts be if the credit unions did join the deposit fund but became under, say, federal inspection and regulation? What would your thoughts be on that?

• 1030

**Mr. McVeigh:** Mr. Chairman, I guess to basically answer the question, we feel comfortable with the set-up we have now with the Nova Scotia Credit Union Stabilization Fund Board and the regulatory body that is in place now. It seems to be working very well and we have a good working relationship with them. If the rules of the game were to be changed and the CDIC came in under a federally incorporated structure, then basically I would have no problem with that. But we are very comfortable—and I should stress that—with the function of the Stabilization Fund Board at this time, the government-controlled board and the regulatory body that is in place.

**Mr. Minaker:** Recognizing that it is all hypothetical at this point, it could be that maybe some of the provinces might get a little restless. But I am wondering then . . . The banks seem to favour some type of separate pooling of funds, based on the risk etc.; they want a risk-type of insurance, that there be a flat insurance charged for those people taking part in the deposit fund, and then based on the history. If there were lower risk, less use, you would have a rebate. What are your thoughts on that, if there were separate pools established and separate rates based on risk?

## [Translation]

**M. Attewell:** En tout.

**M. Paterson:** En tout, oui.

**M. Attewell:** Merci. Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Minaker.

**M. Minaker:** Monsieur le président, permettez-moi de revenir sur ce que demandait M. de Jong à propos des prêts commerciaux. Dans ma province du Manitoba, je sais que la *Credit Union Central* décide de l'ampleur des prêts commerciaux à consentir et vous avez dit tout à l'heure que la demande de prêts importants n'est pas renvoyée à la *League Savings and Mortgage Company*. La Centrale décide-t-elle de l'importance des hypothèques commerciales que les coopératives de crédit locales envisageraient de consentir? Cela fait-il partie des 30 millions de dollars dont il était question lorsque vous avez cité l'actif et les hypothèques que détient la Centrale?

**M. B. O'Neil:** Les 20 millions ou 30 millions de dollars que détiennent les coopératives de crédit sous forme d'hypothèques sont presque exclusivement des hypothèques résidentielles. Nous détenons très peu d'hypothèques commerciales. La Centrale ne décide pas des prêts commerciaux que peuvent consentir les coopératives de crédit. Cependant, tout prêt supérieur à 25,000\$ et supérieur à ce que possède un client sous forme de liquidités doit être renvoyé à un comité central de la Commission de la caisse de stabilisation des coopératives de crédit de Nouvelle-Écosse pour examen et autorisation. C'est donc la caisse de stabilisation qui exerce ces contrôles.

**M. Minaker:** Je vois. Voici la question que je voudrais vous poser. Certains ont proposé que les coopératives de crédit soient protégées par la caisse de dépôts. Monsieur McVeigh, que penseriez-vous si les coopératives de crédit pouvaient être protégées par la caisse de dépôts, mais seraient alors réglementées par le gouvernement fédéral? Qu'en penseriez-vous?

**M. McVeigh:** Monsieur le président, en principe nous sommes tout à fait satisfaits du rôle joué par le fonds de stabilisation de la caisse populaire de la Nouvelle-Écosse ainsi que par l'institution chargée de la réglementation. Tout semble fort bien marcher et nous avons d'excellents rapports avec eux. S'il était décidé de faire désormais relever la SADC d'une société fédérale, cela ne poserait pas de problème pour nous. Mais je tiens néanmoins à répéter que nous sommes tout à fait satisfaits de l'actuel fonds de stabilisation contrôlé par le gouvernement ainsi que de l'institution chargée de la réglementation.

**M. Minaker:** Puisqu'il s'agit pour le moment d'une question hypothétique, certaines provinces risquent de s'énervier. Les banques pour leur part voudraient que le système d'assurance soit fonction du risque, c'est-à-dire que les institutions participant au fonds de dépôt auraient à payer des primes d'assurance forfaitaires au début après quoi on tiendrait compte pour chacune d'entre elles des résultats obtenus. Ainsi pour les sociétés à faible risque qui feraient rarement appel à l'assurance, les primes seraient diminuées. Que pensez-vous de cette option?

[Texte]

**Mr. McVeigh:** We have discussed that and basically we would favour that concept, too, of a separate pool. Of course with the pooling effect, as you say, the rates could go down or go up, depending on what is happening in that pooling effect. But for general discussion purposes, we would favour that pooling and that separate pool.

**Mr. Minaker:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** Mr. Chairman, just a question about leverage. I am not sure how the mortgage company is put together, but could you describe just what is deemed to be capital base for leverage purposes and just what your leverage would be in relation to this total of \$150 million in assets?

**Mr. Paterson:** The leverage that is approved by the government for the League Savings and Mortgage Company is 20:1 and the capital considered is the shared capital and the retained earnings.

**Mr. Attewell:** So this \$6 million guarantee, did that have nothing to do with . . .

**Mr. Paterson:** That has nothing to do with League Savings and Mortgage Company at all.

**Mr. McVeigh:** It actually has nothing to do with the mortgage company at all.

**Mr. Attewell:** What is your current leverage ratio?

**Mr. Paterson:** At the Central or at League Savings?

**Mr. Attewell:** League Savings.

**Mr. Paterson:** At the moment it is about 17.

**Mr. Attewell:** And there is a regulatory ceiling of 20:1?

**Mr. Paterson:** Of 20:1, yes. And it is monitored on a monthly basis.

**Mr. Attewell:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Carter.

**Mr. Brian Carter (Consultant to the Committee):** I understand that some of the Centrals are supervised and monitored by both the federal government and the provincial governments. Is your Central under both systems of regulation?

**Mr. McVeigh:** Yes, it is.

**Mr. Carter:** Now, we have also heard a great deal about the uniformity of standards amongst the provincial governments and then again between the federal government and the provincial governments. Do you have problems with such uniformity, or lack of uniformity? Do you have problems with the enforcement and compliance of those standards, even if the standards themselves have been set in a uniform nature?

**Mr. McVeigh:** I am not sure actually, Mr. Chairman, of the exact question.

[Traduction]

**M. McVeigh:** Il en a déjà été question et en principe, l'idée de fonds distinct nous paraît excellente. Cela entraînerait évidemment des primes d'assurance variables, en fonction de la façon dont le pool se comporterait. Donc en principe nous trouvons que c'est une bonne idée.

**M. Minaker:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Monsieur le président, je voudrais poser une question concernant le coefficient d'endettement. Je ne sais pas au juste comment une société hypothécaire est constituée, mais je voudrais que vous m'expliquiez ce qui est considéré comme le capital lorsqu'il est question de coefficient d'endettement et quel serait ce coefficient dans le cas de cet actif de 150 millions de dollars.

**M. Paterson:** Le coefficient d'endettement approuvé par le gouvernement pour la *League Savings and Mortgage Company* est de 20 à 1, tandis que le capital serait constitué du capital partagé ainsi que des bénéfices non distribués.

**M. Attewell:** Que vient faire là-dedans la garantie de 6 millions de dollars.

**M. Paterson:** Cela n'a rien à voir avec la *League Savings and Mortgage Company*.

**M. McVeigh:** Cette somme n'a rien à voir avec cette société hypothécaire.

**M. Attewell:** Quel est votre coefficient d'endettement actuel?

**M. Paterson:** À la société Centrale ou à la League Savings?

**M. Attewell:** À la League Savings.

**M. Paterson:** Ce coefficient est actuellement d'environ 17.

**M. Attewell:** Le plafond réglementaire est de 20 à 1 n'est-ce pas?

**M. Paterson:** C'est exact. Il est d'ailleurs contrôlé tous les mois.

**M. Attewell:** Merci.

**Le président:** Monsieur Carter.

**M. Brian Carter (consultant du Comité):** Il paraît que certaines des centrales sont surveillées par les gouvernements fédéral et provinciaux. Votre centrale relève-t-elle de système de réglementation.

**M. McVeigh:** Oui.

**M. Carter:** Il a été beaucoup question de l'uniformité des normes entre les divers gouvernements provinciaux ainsi qu'entre le gouvernement fédéral d'une part et les gouvernements provinciaux de l'autre. La question d'uniformité ou d'absence d'uniformité pose-t-elle un problème? L'application de ces normes soulève-t-elle des problèmes malgré le fait qu'elles sont en principe uniformes.

**M. McVeigh:** Monsieur le président, je n'ai pas bien saisi la question.



[Text]

**Mr. Carter:** The question is that you come under two systems of regulation at the Central level. Do you have problems with the standards sets by the federal government and the Nova Scotia government in terms of their uniformity or lack of uniformity? Do you have problems then in terms of the enforcement and compliance of those standards, even if they are uniform between both sets of governments?

**Mr. McVeigh:** No. I would have to answer no to that question.

**Mr. Carter:** So you are quite happy then as a Central with two supervisors, two monitors of your activities?

**Mr. McVeigh:** Yes. We have no problem at this point in time at all.

**Mr. Carter:** Okay.

**The Chairman:** Mr. de Jong.

**Mr. de Jong:** I would like to go back to deposit insurance. What are the premiums the individual credit unions pay to the Stabilization Fund?

**Mr. B. O'Neil:** The premiums individual credit unions pay are based on the interest income of each credit union and are set at 8% of interest income. I suppose that would amount to about 1% of assets, if we were to translate it into that standard.

• 1035

**Mr. de Jong:** Thank you. Have you in the past had to take over the management of a credit union?

**Mr. McVeigh:** Yes. We have in the past, and we are presently doing so now.

**Mr. de Jong:** So if a credit union does get into trouble, you approach the board first and give them some time to straighten out, and if they cannot quite seem to do it, then you have the right to take over the management, correct?

**Mr. McVeigh:** That is basically the procedure. We also have the Nova Scotia Credit Union Stabilization Fund Board that is involved, and the Registrar of Credit Unions for the Province of Nova Scotia. In a joint effort we work with an individual credit union, but if it does not seem to be coming round the corner, then of course we put management teams in place.

**Mr. de Jong:** I am not quite certain how this works within the credit unions. Let us say an individual credit union goes under, that it finds the loans it has out are non-performing loans. It has to draw from the fund, either because of the local economic conditions or bad management or whatever. It draws from the Nova Scotia Credit Union Stabilization Fund. Does it eventually pay back that stabilization fund, or is a new credit union formed? Is what it draws out forgiven at some stage? How does that work?

**Mr. B. O'Neil:** To this point in time we have been very fortunate in that none of our credit unions have gone under and have had to draw on the Nova Scotia Credit Union

[Translation]

**M. Carter:** Vous êtes assujettis à deux systèmes de réglementation au niveau central. Y a-t-il uniformité ou au contraire absence d'uniformité entre les normes fixées par le gouvernement fédéral et celles adoptées par le gouvernement de la Nouvelle-Écosse. Si ces deux séries de normes sont uniformes, leur application par contre pose-t-elle des problèmes.

**M. McVeigh:** Non absolument pas.

**M. Carter:** Vous trouvez donc tout à fait normal que la centrale soit contrôlée par deux instances directes.

**M. McVeigh:** Effectivement, ça ne pose pas de problème.

**M. Carter:** Parfait.

**Le président:** Monsieur de Jong.

**M. de Jong:** Je voudrais revenir à la question de l'assurance-dépôts. Quelle prime les caisses populaires doivent-elles versée au fonds de stabilisation.

**M. B. O'Neil:** Les caisses populaires sont tenues de verser des primes équivalent à 8 p. 100 des recettes provenant des intérêts. Cela représente environ 1 p. 100 de l'actif.

**M. de Jong:** Merci. Vous est-il arrivé par le passé d'avoir à vous occuper de la gestion d'une caisse populaire?

**M. McVeigh:** Oui nous l'avons déjà fait par le passé et nous le faisons d'ailleurs actuellement.

**M. de Jong:** Donc lorsqu'une caisse populaire est en difficulté, vous commencez par contacter son conseil d'administration et si ce dernier n'arrive pas à remettre les choses en ordre, vous avez le droit après un certain temps de vous charger vous-mêmes de la direction.

**M. McVeigh:** C'est bien ça. En outre le *Nova Scotia Credit Union Stabilization Fund Board* ainsi que le Registraire des caisses populaires de la Nouvelle-Écosse ont également leur mot à dire. Ensemble nous essayons de redresser la situation d'une caisse populaire en difficulté, mais si cela ne donne pas les résultats escomptés, nous confions la direction à des équipes choisies par nous.

**M. de Jong:** Prenons un exemple pratique. Supposons qu'une caisse populaire ait fait faillite et qu'il apparaisse qu'elle a des mauvaises créances. Elle est donc obligée de faire appel au Fonds, soit en raison de la mauvaise conjoncture locale soit par suite d'erreurs de gestion. Elle fait donc appel au Fonds de stabilisation des caisses populaires de la Nouvelle-Écosse. Devra-t-elle éventuellement rembourser cet argent au Fonds de stabilisation ou bien crée-t-on une nouvelle caisse populaire? Est-ce que l'argent qui lui est avancée par le Fonds est éventuellement passé par pertes et profits?

**M. B. O'Neil:** Fort heureusement jusqu'à présent aucune de nos caisses populaires n'a fait faillite et n'a donc pas été obligée de s'adresser au Fonds de stabilisation des caisses



**[Texte]**

Stabilization Fund in that regard. There is some financial assistance out to a number of credit unions and the intention is, by agreement, that the money will be repaid when the credit unions are in a position to do so.

**Mr. de Jong:** That is an important element, is it not, that repayment?

**Mr. B. O'Neil:** Yes. It is not just a giveaway . . . and done.

**Mr. de Jong:** Exactly. And that really works right across the country, does it not?

**Mr. B. O'Neil:** Yes.

**Mr. de Jong:** So again I come back, I think, to my earlier point that there is a difference between the private sector and the credit union sector in that the credit unions pay back whatever losses there are; whereas if a privately held company went under there is nothing to get back, other than what the liquidation of the assets will give up.

**Mr. McVeigh:** It is a very important factor, I think, Mr. Chairman. If an individual credit union which operates with a separate board of directors and separate autonomy does go under, or does have financial difficulties, it is going to reflect on the total movement. That is because the central and the other credit union members will have to carry that credit union. The pay-back aspect is very, very critical we believe.

**Mr. de Jong:** Thank you.

**The Chairman:** Are there any other questions? No? Thank you very, very much for coming before us. You have been most helpful.

**Mr. McVeigh:** Thank you very much, Mr. Chairman, for the opportunity to speak with you.

**The Chairman:** We are going to adjourn for five minutes, and then we are going to resume, starting with Atlantic Alliance, of Insurance Agents and Brokers Associations.

• 1040

• 1052

**The Chairman:** Our witness now is the Atlantic Alliance of Insurance Agents and Brokers Associations. The Past President of the Canadian Federation of Insurance Agents and President of Anthony Insurance Inc., representing Newfoundland, is Rex Anthony. Chairman of the Atlantic Alliance of Insurance Agents and Brokers Associations and President of R.E. Ellis and Son Limited, from Prince Edward Island, is Ron Hickey. Chairman of the Board of Alfred J. Bell and Grant Ltd. is Ted Crease, from Nova Scotia. President of Alfred J. Bell & Grant Limited is Gavin Rainnie, from Nova Scotia. I guess they control the whole thing. Don McDermaid of Nova Scotia is Past President of the Association and Partner of Simpson-Hurst Ltd.

Gentlemen, welcome.

**[Traduction]**

populaires de la Nouvelle-Écosse. Un certain nombre de caisses populaires ont néanmoins bénéficié d'une aide financière, étant entendu que cet argent sera remboursé lorsque la situation des caisses populaires se sera redressée.

**M. de Jong:** Le remboursement de cet argent est un élément important n'est-ce pas?

**M. B. O'Neil:** Certainement car il ne s'agit nullement d'un cadeau.

**M. de Jong:** C'est ce qui se fait partout dans le pays, n'est-ce pas?

**M. B. O'Neil:** Oui.

**M. de Jong:** Donc, ainsi que je le faisais remarquer tantôt, la différence entre le secteur privé et les caisses populaires consiste dans le fait que ces dernières remboursent l'argent qu'on leur avance alors qu'une institution du secteur privé qui a fait faillite ne rembourse rien et on doit donc compter uniquement sur ce qui reste après liquidation.

**M. McVeigh:** C'est effectivement une question fort importante, monsieur le président. Lorsqu'une caisse populaire fait faillite ou est en difficultés, l'ensemble des caisses populaires s'en ressent, car la Centrale des caisses populaires renfloue la caisse en difficulté. Donc le remboursement des montants avancés est essentiel.

**M. de Jong:** Merci.

**Le président:** Y a-t-il d'autres questions? Je vous remercie d'être venus. Vos interventions ont été très utiles.

**M. McVeigh:** C'est moi qui vous remercie de nous avoir invités.

**Le président:** Nous allons interrompre pour cinq minutes et ensuite nous entendrons les représentants de l'*Atlantic Alliance* et de l'Association des courtiers et agents d'assurance.

**Le président:** Nous recevons maintenant la *Atlantic Alliance of Insurance Agents and Brokers Associations*. M. Rex Anthony, président sortant de la Fédération canadienne des agents d'assurance et président de *Anthony Insurance Inc.* représente Terre-Neuve. De l'Île-du-Prince-Édouard, nous avons M. Ron Hickey, président de *Atlantic Alliance of Insurance Agents and Brokers Associations* et président de *R.E. Ellis and Son Limited*. De Nouvelle-Écosse, nous avons M. Ted Crease, président du conseil d'administration de *Alfred J. Bell & Grant Ltd.*. Nous avons également de Nouvelle-Écosse, M. Gavin Rainnie, président de *Alfred J. Bell & Grant Limited*; je pense qu'à eux deux ils contrôlent toute l'affaire. Et, enfin, je cite M. Don McDermaid de Nouvelle-Écosse, ancien président de l'association et associé de *Simpson-Hurst Ltd.*.

Messieurs, nous vous souhaitons la bienvenue.

[Text]

**Mr. Rex Anthony (Past President, Canadian Federation of Insurance Agents and Brokers Associations, President of Anthony Insurance Inc.):** Thank you very much, Mr. Chairman.

You are probably well aware by now of representations by insurance agents and brokers' associations across Canada. I think many of our sister associations have made presentations to your committee.

**The Chairman:** Indeed they have.

**Mr. Anthony:** I will not get into that further, except to say that the Atlantic Alliance is the trade association of four provincial associations here in Atlantic Canada. We represent as many as 3,000 independently employed people. In dollar terms we probably represent the majority of \$700 million worth of business, which translates into about \$100 million of fees and commissions paid and utilized here in Atlantic Canada to create employment and various other services.

We wanted to emphasize a few key points relative to the Atlantic region which may be different from what you have heard from the rest of Canada. We will not try to duplicate things you have already heard.

One of the key points here in Atlantic Canada is that many of the firms in our business have been around for quite a long period of time; many firms in fact before Confederation itself. The oldest member of our community dates back to 1720. So we have been around for quite a long period of time. As an industry—the insurance industry—we employ relatively more people out of the total employed population than probably many of our counterparts in other parts of Canada. Of course, many of our members are associated in various other business activities, not strictly dealing with insurance but other related and non-related businesses. The key thing is that the majority, by far, of all our members are Atlantic based and Atlantic owned.

• 1055

Our basic concerns relative to the green paper and its possible effects in our business really relate to the independence of our business. We note that in fact the property casualty business is only mentioned once in the green paper itself, and the insurance brokerage community, which we represent, the delivery arm of the business, is not mentioned at all. We interpret that to mean one of two things; that we really should not be concerned; or by lack of identification maybe they are concerns that we should be concerned with. We do not want to be alarmists.

There are two key things we thought we would mention to you that have not been mentioned necessarily by our colleagues across Canada. One is the capacity which exists within our business—the ability to find market for the insurance-buying public in Canada, particularly in the Atlantic region. This is finding itself to be more and more of a problem these days, in particular with the number of insurance companies

[Translation]

**M. Rex Anthony (ancien président de la Fédération canadienne des associations d'agents et de courtiers d'assurance, président de Anthony Insurance Inc.):** Merci beaucoup, monsieur le président.

Vous êtes sans doute maintenant au fait de ce que peuvent penser les associations d'agents et de courtiers d'assurance du Canada. Un nombre important de nos associations ont déjà comparu devant le Comité.

**Le président:** Oui.

**M. Anthony:** Je ne vais donc pas insister là-dessus, si ce n'est pour dire que *Atlantic Alliance* regroupe quatre associations provinciales des provinces Maritimes. Nous représentons donc 3,000 agents et courtiers indépendants qui traitent la plus grande partie des 700 millions de dollars de volume d'affaires, ce qui représente environ 100 millions de dollars d'honoraires et de commissions versés, et dont dépend ici, dans les provinces Maritimes tout un secteur de l'emploi et des services.

Nous voudrions attirer votre attention sur un certain nombre d'éléments clés qui distinguent les provinces Maritimes du reste du Canada. Nous allons donc essayer de ne pas répéter ce que vous avez déjà entendu.

Un de ces éléments clés ici, dans les provinces Maritimes, c'est que de nombreuses firmes de notre secteur existent déjà depuis longtemps; en fait, il y en a un nombre important qui remonte à une époque antérieure à la Confédération elle-même. La plus vieille firme de notre secteur remonte à 1720. Tout cela pour vous dire que nous pouvons nous enorgueillir d'une certaine expérience. J'ajouterai à cela que, dans les Maritimes, le secteur des assurances emploie une proportion de la population active supérieure à ce qu'elle est dans d'autres régions du Canada. Bien sûr, une partie importante de nos membres traitent un certain volume d'affaires qui n'est pas nécessairement en rapport avec le secteur des assurances. Mais la chose essentielle à retenir, c'est que la très grande majorité des firmes membres ont leur siège dans les Maritimes et sont contrôlées par des intérêts de cette région.

Le Livre vert nous préoccupe là où certaines des mesures qui seraient adoptées iraient à l'encontre de l'esprit d'indépendance dans lequel nous travaillons. Nous remarquons en effet que le domaine de l'assurance générale n'est évoqué qu'une seule fois et que les courtiers d'assurance, qui sont en quelque sorte les exécutants de notre secteur, ne sont pas cités une seule fois. Nous interprétons cela de deux façons: ou bien il n'y a aucune raison d'être préoccupés, ou bien nous devrions nous inquiéter de ce que nous ne sommes pour ainsi dire pas mentionnés. Mais soyez certains que nous ne tenons pas à être alarmistes.

Il y a deux choses que nous aimerions porter à votre attention, qui n'ont peut-être pas toujours été mises en évidence par nos collègues du reste du Canada. La première concerne notre difficulté croissante à trouver des assurances pour les clients potentiels, ici dans les régions Atlantiques, et ce, en raison des difficultés financières qu'ont connues certaines compagnies d'assurance récemment. Deuxièmement,



*[Texte]*

that have found themselves in financial difficulties. The second point, of course, is the solvency of insurance companies. Both of these items are things which insurance agents and brokers spend a fair bit of their time at these days in identifying proper, solid insurance companies and also ones that are going to be around for a period of time to pay claims.

I should make note of one key difference here in Atlantic Canada. You probably heard out west where credit unions, for example, probably are the only deal in town when it comes to a financial institution. In many parts of Atlantic Canada there is no other financial institution in existence . . . ; and I can think of parts of Newfoundland and New Brunswick where there is not a bank, there is not a trust company, there is not a credit union at all, and of course the insurance distribution network provides services to these people, and it is a key element of providing that service in these areas.

We also are concerned about the protection and longevity of provincially owned property and casualty insurers and mutual property and casualty insurers in Atlantic Canada. They provide a very stabilizing effect in this region. They also create considerable employment, and keep a fair bit of that business here in Atlantic Canada as opposed to centralized in central Canada.

The other points I have noted there, Mr. Chairman, I think you have heard before. They deal with matters related to coercion at the point of sale, tied selling, and of course the employment opportunities in the region.

Our conclusions and recommendations, if I may call them those, are basically to maintain the existing regulation of property and casualty insurance delivery system on a provincial basis. We would like you to encourage that because we think that system works very, very well.

Second, we would like to see legislation, or at least a recommendation from your committee, that would continue to outline prohibited occupations which already exist in many of the provinces in Canada. Many of our provinces do not allow people engaged in other financial services to sell property and casualty insurance, and we would like to see that continued.

We obviously would like to encourage and maintain a professional, independent business, which we feel we are—no different from lawyers, doctors, and Indian chiefs—and of course to prevent the cross-selling and cross-ownership, to the detriment of the buying public.

And of course the fourth item, which is the motherhood item, and that is to develop and encourage the free enterprise and entrepreneurial spirit that exists in this country, particularly in our business.

Finally, one point. We are probably one of the very few groups that you will see—of course, we are all independent owners of our own business; none of us are employees of other firms. So I guess you could say we have a very major vested

*[Traduction]*

il y a la question de la solvabilité de ces compagnies d'assurance. Ces deux éléments font l'objet de toute l'attention des agents et des courtiers d'assurance, qui passent une partie importante de leur temps à essayer de déterminer quelles sont les sociétés d'assurance fiables, dont on peut notamment espérer qu'elles seront encore là le jour où il faudra régler un sinistre.

J'aimerais également vous faire remarquer une différence essentielle qui caractérise la situation des provinces Maritimes. Vous avez certainement entendu parler, dans l'Ouest, de ces agglomérations où la caisse de crédit était la seule institution financière à la disposition du consommateur. Dans de nombreuses régions des provinces Maritimes c'est également le cas . . . Et je peux même vous citer des régions de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick même, où il n'y a pas une seule banque, une seule société de fiducie, une seule caisse de crédit, si bien que c'est le secteur des assurances qui assure ces services, et qui joue donc un rôle-clé dans ces régions.

Nous sommes notamment préoccupés par l'avenir des compagnies d'assurance provinciales, qu'il s'agisse d'assurance générale ou d'assurance générale mutuelle, ici dans les Maritimes. Ces compagnies d'assurance ont un rôle de stabilisateur dans l'économie des régions; elles créent des emplois et retiennent dans les régions Atlantiques une partie importante du volume de ces affaires qui seraient sinon traitées dans le centre du pays.

Pour le reste, monsieur le président, je pense que ça ne serait pas nouveau pour vous. Il est question de certaines contraintes que l'on peut exercer sur le client au point de vente, de la vente assortie de conditions et, bien sûr, de la création d'emplois pour la région.

Dans nos conclusions et recommandations, si je puis me permettre ces termes, nous demandons essentiellement que la réglementation de la vente des contrats d'assurance générale continue à relever de la province. Nous estimons que ce système fonctionne très très bien.

Deuxièmement, nous aimerions que votre Comité propose des dispositions, ou fasse au moins des recommandations, prévoyant que l'on continue à interdire certaines activités, comme c'est le cas dans de nombreuses provinces du Canada. En effet, nous aimerions que l'on continue à interdire à certains professionnels des services financiers de vendre des contrats d'assurance générale.

Nous sommes des experts indépendants et nous voulons continuer à travailler dans cet esprit—et, à ce titre, nous sommes comparables aux avocats, aux médecins ou aux chefs indiens—et nous voulons notamment éviter la vente et la propriété croisées, qui nuisent aux intérêts des consommateurs.

Et bien sûr, quatrième point, cela va sans dire, nous voulons continuer à travailler dans un climat et un environnement de libre entreprise, comme c'est la tradition dans ce pays et notamment dans notre secteur.

Un dernier point. Personne ici n'a le statut d'employé, et nous sommes sans doute un des rares groupes de témoins à représenter des entrepreneurs indépendants. Je peux donc dire



*[Text]*

interest in what we sell and what we do not sell in this particular industry.

**The Chairman:** Thank you very much. Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman.

Your third point on conclusions and recommendations ends by saying "further professionalism through self-regulation". I am from the metro Toronto area, so I am not really aware of examples down here where more self-regulation perhaps should have been used. Could you speak to just what that means, and are there some examples where your industry or the agents did indeed take steps on their own against some company that you had identified that was not operating correctly?

**Mr. Anthony:** The best way I can answer that one is that about 20 years ago the Insurance Brokers' Association of Quebec became a self-regulated industry. The brokers association there totally regulate all their members. In order to sell insurance in the Province of Quebec you have to belong to the association and pass qualifying examinations, and they have to be maintained on a regular basis. They are the grandfather of self-regulation in our business in Canada.

• 1100

In the Province of Ontario, we have the registered insurance brokers organization, which regulates all property and casualty brokers in that particular province. In order to become a broker in Ontario, you have to meet a number of tests, a number of educational requirements. You also have to post various financial requirements, in order to stay in the business, and meet fairly stringent financial reporting requirements on an annual basis.

That is what I mean by self-regulation. We in Atlantic Canada have been working on that particular idea, as have our sister provinces in western Canada. Doctors and dentists and lawyers are self-regulated, and we are trying our best to self-regulate our industry in the same fashion.

**Mr. Attewell:** I guess my question was in a different direction. I cannot remember the name of the company, but I think in Ontario there is at least one example where it was well known by the agents that a certain company was offering unrealistically low rates—it finally went under. You had some agents continuing to place, because of the lower rates, with that company. They presumably knew the risks the policyholders were taking. Now, in that sort of situation, do you see your type of organization as having some responsibility or is it totally up to the provincial and federal regulators?

**Mr. Anthony:** To answer that question, first of all, you will have to look at the regulation of property and casualty insurers in Canada. Those companies that are federally incorporated and federally operating are under the jurisdiction of the Superintendent of Insurance in Ottawa—Mr. Hammond's department—and he has the overall responsibility to monitor

*[Translation]*

que nous attachons une importance toute particulière aux produits que nous pouvons offrir ou non aux clients.

**Le président:** Merci beaucoup. Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président.

Votre troisième point, dans vos conclusions et recommandations, réclame «plus de professionnalisme grâce à l'autoréglementation». Je suis de Toronto, et je ne connais pas exactement la situation ici, pour ce qui est d'une plus grande réglementation de la profession par elle-même. Pourriez-vous me dire ce que vous entendez par là, et peut-être même me citer des exemples où certains agents auraient d'eux-mêmes pris des mesures contre une firme dont les méthodes vous auraient paru critiquables?

**M. Anthony:** La meilleure réponse que je puisse faire est de vous rappeler ce qu'a fait l'Association des courtiers d'assurance du Québec il y a 20 ans, pour s'imposer elle-même sa propre réglementation. Voilà donc une association qui impose cette réglementation à tous ses membres. Pour vendre des contrats d'assurance dans la province de Québec, il faut être membre de l'association et avoir passé avec succès des examens prévus à cet effet; en outre, il faut subir par la suite des épreuves périodiques de contrôle. Ce sont les ancêtres de l'autoréglementation au Canada dans notre secteur.

En Ontario, nous avons une organisation enregistrée de courtiers en assurance qui réglementent les activités des courtiers en assurance générale. Pour devenir courtier en Ontario, il faut se conformer à un certain nombre de conditions, avoir une certaine éducation. Il faut également se conformer à des conditions financières, pour rester en affaires, et pouvoir effectuer les rapports financiers annuels exigés qui sont assez stricts.

Voilà ce que j'entends par autoréglementation. Dans les Maritimes, nous étudions cette possibilité, tout comme les provinces de l'ouest du Canada. Les médecins, les dentistes et les avocats sont autoréglementés et nous essayons de suivre cet exemple.

**M. Attewell:** Je posais ma question d'un point de vue un peu différent. Je ne me souviens pas du nom de la compagnie, mais en Ontario il y a le cas d'au moins une compagnie: les agents savaient que cette compagnie offrait des taux bien trop bas et, finalement, elle a fait faillite. Pourtant, les agents continuaient à traiter avec cette compagnie à cause des taux qu'elle offrait. Ils devaient connaître les risques courus par les détenteurs de polices. Dans ce genre de situation, est-ce qu'une organisation comme celle dont vous parlez pourrait exercer une certaine responsabilité, ou bien cette tâche est-elle laissée entièrement à la discrétion des autorités provinciales et fédérales de réglementation.

**M. Anthony:** Pour commencer, il faut se pencher sur la situation des compagnies d'assurances générales au Canada. Les compagnies qui ont une charte fédérale et qui fonctionnent à ce niveau relèvent du Surintendant des assurances à Ottawa, le service de M. Hammond, qui est responsable d'une façon générale de leurs activités, de leur situation financière. Quant

[Texte]

their performance and their financial abilities to continue. In the case of provincially licensed insurance companies, those companies are under the direction and supervision of the provincial superintendents, and throughout Canada there are quite a few provincially licensed and owned insurance companies.

There have been three or four companies that have run into financial difficulties over the last few years—the most recent one is the Northumberland General Insurance Company, which has been taken over by the superintendent's office. It appears they opened doors in the United States and very promptly were annihilated. As a result of this, it affected their Canadian operations.

We represent independent agents and brokers across Canada and some of our members would have placed business with the Northumberland and General Insurance Company. We are not the people who necessarily keep these people in business but I guess we do encourage that by placing business with them. What we are saying is that we do have a responsibility to the public to ensure that we place business with insurance companies that are solid and solvent. We have to, to some degree, depend upon the various regulatory bodies who vet their various financial statements on an annual basis to see that happens. Over the past few years, however, there have been a couple that have got into a bad mess.

**The Chairman:** Actually five.

**Mr. Anthony:** Yes, five. There are a couple more that you probably could classify as involuntarily withdrawing from the market.

**The Chairman:** Indeed, one of our concerns is this P and C business. There are a number of companies under close supervision right now, and it is a real concern of ours to make sure you at least have a valid product to market, rather than perhaps what you have now in some cases.

**Mr. Anthony:** Yes, Mr. Chairman, that is true. What we have said to the superintendents, both in Ottawa and in the provinces, is that we would like to have available to us, the people who recommend a particular company to a client, more financial information on the activities of these companies. Our national organization was very instrumental a few years ago in publishing a report called *The TRAC Report*, which publishes ratios on the P and C business. These ratios have been of great help to many of our members. I think they helped us in not placing business with companies that possibly would have run into trouble, but I have to emphasize that we are not the regulator. We have to depend upon the superintendents, of course, through their people to check those numbers. However, the industry is fairly closely knit and usually if the rumour is out that the company is having some difficulties I think we act fairly quickly in trying to cut the thing off at the pass.

[Traduction]

aux compagnies d'assurance sous licence provinciale, elles relèvent des surintendants provinciaux et, dans tout le Canada, il y a un bon nombre de compagnies d'assurance sous licence provinciale.

Depuis quelques années, il y a trois ou quatre compagnies qui ont eu des difficultés financières, la dernière en date étant la *Northumberland General Insurance Company* qui a été placée sous la tutelle du surintendant. Apparemment, ils ont essayé d'ouvrir des portes aux États-Unis et, très rapidement, ils ont été écrasés. Cela a eu des répercussions sur leurs activités au Canada.

Nous représentons des agents et des courtiers indépendants dans tout le Canada, et certains de nos membres ont dû traiter avec la *Northumberland General Insurance Company*. Ce n'est pas nous qui maintenons ces gens-là à flot, mais, dans une certaine mesure, nous devons les aider, quand nous traitons avec eux. Nous estimons que nous avons une responsabilité envers le public et que nous devons l'orienter vers des compagnies qui sont solides et solvables. Dans une certaine mesure, nous devons faire confiance aux divers organismes de réglementation qui, chaque année, vérifient les bilans financiers de ces compagnies. Malgré tout, au cours de ces dernières années, il y en a deux ou trois qui se sont mises dans un sale pétrin.

**Le président:** Cinq, en fait.

**M. Anthony:** Oui, cinq. Il y en a deux autres dont on pourrait dire qu'elles se sont retirées involontairement du marché.

**Le président:** D'ailleurs, nous nous préoccupons tout particulièrement de ces compagnies d'assurance générale. En ce moment, on étudie très soigneusement un certain nombre de compagnies, et notre principal souci, c'est de vous voir offrir sur le marché un produit valable, et non ce que vous offrez dans certains cas à l'heure actuelle.

**M. Anthony:** Oui, monsieur le président, c'est exact. Nous l'avons d'ailleurs dit aux surintendents, à Ottawa et dans les provinces, comme nous sommes ceux qui recommandons une compagnie à un client, nous aimerions beaucoup avoir plus d'informations financières sur les activités de ces compagnies. Notre organisation nationale a contribué il y a quelques années à la publication d'un rapport intitulé «Le rapport TRAC», qui publie des données financières sur les compagnies d'assurance générale. Ces données ont été précieuses pour beaucoup de nos membres. Elles nous ont aidés à éviter les compagnies qui risquent d'avoir des difficultés, mais je dois répéter encore une fois que nous ne sommes pas responsables de la réglementation. Nous devons faire confiance aux surintendents, bien sûr, et à leur personnel, pour vérifier ces chiffres. Cela dit, notre secteur a des liens assez étroits et, dès que la rumeur court qu'une compagnie traverse des difficultés, nous prenons des mesures immédiatement pour nous en dissocier le plus vite possible.



[Text]

• 1105

Keeping in mind that we represent something in the order of 2,000 firms in Canada, it is very difficult to say that every one of them will not place business with a company that potentially may have problems down the road.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Chairman:** Mr. Jepson.

**Mr. Jepson:** Thank you, Mr. Chairman.

I was just wondering if you could give us your comments on networking in view of what you said before.

**Mr. Anthony:** Networking in reference to our own business or...?

**Mr. Jepson:** Yes.

**Mr. Anthony:** Well, there are a number of ways I guess I could answer that. Networking does not really exist within the P and C business in Canada. There are instances of firms in certain regions of the country which have banded together to refer property and casualty business from one region to the next, and of course we do have some very substantial members within our ranks who are national in ownership, national in delivery and of course have offices throughout the country.

We basically feel that the property and casualty business is a very complicated business. It takes most of us a lifetime to try to understand the various aspects of the business. To be quite frank with you, most of us do not feel we would have the time to get involved in any form of service other than the one we know best, which is property and casualty insurance. We do have cases of some of our members who maybe would sell deposit certificates or dabble in real estate or in certain cases in travel agencies, but for the most part I would have to say a large percentage of our people deal strictly in the property and casualty business; that business keeps us more than occupied.

• 1110

**Mr. Jepson:** Thank you. In your concerns you said you are concerned about coercion at the point of sale. I am wondering what provisions you would suggest to overcome this problem.

**Mr. Anthony:** We basically feel, as I mentioned, that there are prohibited occupations. We do not feel that somebody selling another financial service should be allowed to sell property and casualty insurance without at least enabling the client to go shop around. We think shopping around should be encouraged, and anything that takes away from that is dangerous and bad for the public.

I was here this morning earlier, and I guess the case from our friend at Swift Current is a good example, which we frown upon to a large degree. We do not think, in the case of the co-op in Swift Current, they should be allowed to provide four or five different services under one roof; we think that deters from encouraging freedom of choice.

**Mr. Jepson:** Why not?

**Mr. Anthony:** Why not have them under one roof? Because we do not think it encourages people to shop around. The other

[Translation]

Si l'on pense que nous représentons environ 2,000 compagnies au Canada, il est difficile de prétendre qu'aucune d'entre elles ne fera affaire avec une compagnie qui risque d'avoir des problèmes un jour ou l'autre.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président.

**Le président:** Monsieur Jepson.

**M. Jepson:** Merci, monsieur le président.

Pouvez-vous nous parler un peu de l'établissement de réseaux à la lumière de ce que vous avez dit tout à l'heure.

**M. Anthony:** L'établissement de réseaux dans notre secteur ou bien...?

**M. Jepson:** Oui.

**M. Anthony:** Eh bien, plusieurs réponses sont possibles. Il n'y a pas vraiment de réseau dans le secteur de l'assurance générale au Canada. Il y a des firmes dans certaines régions qui se sont regroupées et qui ont centralisé dans une région toutes les activités d'assurance générale. D'autre part, nous avons des membres importants qui évoluent au niveau national et qui ont bien sûr des bureaux dans tout le pays.

Nous estimons que le secteur de l'assurance générale est particulièrement complexe. Nous passons une bonne partie de notre vie à essayer de comprendre les différents aspects de ce secteur. Franchement, la plupart d'entre nous doutons de pouvoir sortir de notre domaine de compétence, l'assurance générale. Il y en a parmi nous qui vendent des certificats de dépôts ou qui s'intéressent à l'immobilier et même, dans certains cas, se font agents de voyage, mais, dans l'ensemble, la grosse majorité de nos gens s'occupent exclusivement d'assurance générale. C'est amplement suffisant pour nous occuper.

**M. Jepson:** Merci. Vous nous avez dit que les tactiques de vente forcée vous inquiétaient. A votre avis, que pourrait-on faire pour résoudre ce problème.

**M. Anthony:** À notre avis, il y a des professions interdites. Nous ne pensons pas qu'une personne qui vend d'autres services financiers puisse vendre des assurances générales, du moins, pas sans permettre au client de s'informer ailleurs. Nous pensons qu'il faut encourager les clients à s'informer auprès de plusieurs compagnies, et dès qu'on s'écarte de cette pratique, cela devient dangereux pour le public.

Je suis arrivé assez tôt ce matin, et l'exemple de notre ami de Swift Current montre bien le genre de pratique que nous désapprouvons. Nous ne pensons pas qu'on puisse permettre à la Coop de Swift Current d'offrir quatre ou cinq services différents sous un même toit. C'est décourager la liberté de choix.

**M. Jepson:** Pourquoi pas?

**M. Anthony:** Pourquoi ne pas les avoir sous le même toit? Parce que cela n'encourage pas les gens à s'informer dans



[Texte]

side of it, of course, is the tied selling; one thing is coercion and one thing is tied selling. We think it is a little bit naive to think that somebody comes into a credit union or any other financial institution for a mortgage and is going to basically look at the insurance desk and say okay, I will walk up the street and if your deal is the best deal I will come back and see you. In the realities of life, we think that will not happen.

**Mr. Jepson:** Thank you.

**The Chairman:** There is already a certain amount of encouragement in networking. We had London Life and the Trilon group before us the other day. They try to encourage London Life agents to have people deal with the Royal Trust, and so on. You obviously, in your business, have your own networks in your own cities and towns. Presumably you work relatively closely with life agents; some of you I suspect are also licensed for life insurance. Is that the case in Atlantic Canada?

**Mr. Anthony:** Yes, that is the case. There are offices that sell life insurance besides P and C, but I think it is fair to say that the life insurance is a separate division; it is a separate part of an operation. I guess the analogy I was trying to make is that if somebody walks into one of our members' offices looking for a quote on life insurance, they will do that in the same fashion they would for P and C. But we think it is substantially different if that life insurance office also happens to be in the bank's building and is tied into a loan or whatever the case might be.

**The Chairman:** What if it is in a trust company's building?

**Mr. Anthony:** Same thing. Credit union, same thing.

**The Chairman:** Well, okay. A lot of major office buildings where some of you may have offices yourselves also have banks, trust companies, life insurance companies in them. Is the difference merely the door?

**Mr. Anthony:** The difference is the set-up. Obviously we have buildings throughout Canada where many, many firms in the financial services are occupied under one global roof. But when it comes to the distribution of the product, I guess we feel there should be barriers besides the Chinese walls; there should be physical barriers, which would encourage people to go out and check around for their various insurance requirements. That has to do with property and casualty, our main field. Life insurance, we feel, should be the same way. But we are not in the life insurance business so we leave that to those people.

• 1115

**The Chairman:** Department stores have often carried trust facilities with them, Eaton Bay Trust and Eaton Bay Life being two illustrations. They have not been particularly successful in putting your agents out of business, have they? Are you really worried about their doing that?

[Traduction]

plusieurs compagnies. L'autre aspect, bien sûr, c'est la vente liée. Il y a, d'une part, la vente forcée et, d'autre part, la vente liée. Il est un peu naïf de penser que quelqu'un entre dans les locaux d'une caisse de crédit ou de tout autre établissement financier pour obtenir une hypothèque et, après s'être informé au comptoir des assurances, déclare: je vais aller m'informer dans d'autres compagnies et, si vous m'offrez les meilleures conditions, je reviendrai. En fait, les choses ne se passent pas de cette façon.

**M. Jepson:** Merci.

**Le président:** L'établissement de réseaux représente déjà un certain encouragement. La London Life et le groupe Trilon ont comparu devant nous l'autre jour. Ils essaient d'encourager les agents de la London Life à convaincre leurs clients de traiter avec la Royal Trust, etc. Évidemment, dans votre secteur, vous avez vos propres réseaux dans vos villes. J'imagine que vous devez travailler en étroite collaboration avec les agents d'assurance-vie. Il y en a parmi vous qui ont sûrement des licences d'assurance-vie. Est-ce que les choses se passent de cette façon dans les Maritimes?

**M. Anthony:** Oui, effectivement. Il y a des bureaux qui vendent de l'assurance-vie en plus des assurances générales, mais on peut dire que l'assurance-vie est, dans tous les cas, une division, une opération bien distincte. Ce que j'essayais d'expliquer, c'est qu'une personne qui rentre dans le bureau d'un de nos membres pour demander un prix sur une assurance-vie procède exactement comme elle procéderait pour une assurance générale. Mais la situation devient tout autre quand le bureau d'assurance-vie est situé dans l'immeuble d'une banque, quand la transaction est liée à un prêt, par exemple.

**Le président:** Et s'il est situé dans l'immeuble d'une compagnie de fiducie?

**M. Anthony:** C'est la même chose, même chose pour une caisse de crédit.

**Le président:** Bien. Il y a beaucoup d'immeubles où vous devez avoir des bureaux et qui abritent également des banques, des compagnies de fiducie, des compagnies d'assurance-vie. Est-ce que c'est la porte qui fait la différence?

**M. Anthony:** La différence, c'est l'organisation. Évidemment, nous avons des immeubles dans tout le Canada qui abritent toute une série de services financiers. Mais s'il s'agit de la distribution proprement dite d'un produit, nous pensons que des barrières efficaces sont nécessaires, un simple cloisonnement ne suffit pas. On a besoin de barrières tangibles qui encouragent les gens à ressortir, à aller s'informer ailleurs. Je vous parle de l'assurance générale, c'est notre principale activité. Pour l'assurance-vie, ce devrait être la même chose. Mais comme nous ne faisons pas d'assurance-vie, nous laissons cela aux intéressés.

**Le président:** Les grands magasins ont souvent des services de fiducie, *Eaton Bay Trust* et *Eaton Bay Life*, par exemple. Ils ne sont pas vraiment une menace pour vos agents, n'est-ce pas? Est-ce que ce genre d'activités vous inquiètent?

[Text]

**Mr. Anthony:** No. In fact, they have not been successful in putting our people out of the business, and we do not think our people will be put out of the business unless the organizations we are dealing with are allowed to make those intrusions. We can tackle anybody of our own size because we think we are technically competent to deal with these things, but if you change the financial ground rules, then we are concerned that we will have a problem.

**The Chairman:** To what extent should there be provision prohibiting your agents from acting as finders for various trust companies and the like around the countryside selling guaranteed investment certificates?

**Mr. Anthony:** That is something we as an association—I am not trying to sidestep that one—have not really dealt with.

**The Chairman:** When you say you do not want these fellows in your business, in effect, what you and many of your agents are doing is earning a significant part of your income by selling or handling investments for banks and trust companies in the field, acting as bird dogs.

**Mr. Anthony:** I would have to argue against the comment that it is a substantial part of the income. I would say that, of the total income earned by property and casualty brokers in Canada, we probably would not buy the people around this table a lunch on the commission that is earned by selling investment certificates, with a few exceptions. There are a couple of provinces in western Canada where that is a bit more prevalent. I would have to say that down here in Atlantic Canada—and my colleagues may be able to help me on this—I am not aware of anybody that sells investment certificates and gets back a referral commission.

**The Chairman:** They get commissions, do they not?

**Mr. Anthony:** Property and casual insurance.

**The Chairman:** I know. Oh, do you mean getting the referrals for P and C business back from the trust company or whatever?

**Mr. Anthony:** Well, that is illegal, basically; it is rebating, and we are not allowed to give any part of our commission to anybody else for referring business to us. As I say, I am not aware that we do that in that many cases on the other side of the fence. So I guess we are purists in that respect. We think the property and casualty business is our field and we would be just as happy to stick with it. As far as the rest of the financial service is concerned, let the people who specialize in those particular areas deal with that.

**The Chairman:** All right. Now, some of these P and C companies—such as Wellington, owned by Trilon; Dominion, owned by E-L Financial Corporation—still deal with general agents, and there seems to be no intention on the part of those companies of pulling back, even though they are part of a conglomerate. Have you noticed anything of that nature? Have you any fear there?

**Mr. Anthony:** Personally, yes, I would have some fears, because in the case of Trilon and Wellington, they have started

[Translation]

**M. Anthony:** Non. En fait, ils ne sont vraiment pas une menace pour nos gens, et nous pensons qu'ils n'ont rien à craindre à moins que les organisations avec lesquelles nous traitons soient autorisées à faire ces intrusions. Nous pouvons affronter n'importe qui de notre taille, car nous avons la compétence technique nécessaire, mais si vous changez la règle du jeu financier, nous risquons d'avoir un problème.

**Le président:** Dans quelle mesure faut-il interdire à vos agents de servir de rabatteurs aux diverses compagnies d'assurance des alentours qui vendent des certificats de placement garanti?

**M. Anthony:** Je n'essaie pas d'éviter cette question, mais c'est un sujet sur lequel notre association ne s'est pas vraiment penchée.

**Le président:** Quand vous dites que vous ne voulez pas de ces gens-là dans vos affaires, est-ce que vous n'oubliez pas que vous-même et un grand nombre de vos agents tirez une portion importante de nos revenus de la vente et de la transaction de certificats de placement pour le compte de banques et de compagnies de fiducie, bref, vous servez de rabatteurs.

**M. Anthony:** Je conteste qu'il s'agisse d'une portion importante de nos revenus. Si l'on prenait le revenu total tiré de la vente de certificats de placement par les courtiers d'assurance générale au Canada, à quelques exceptions près, on ne pourrait pas payer à déjeuner aux gens qui sont autour de cette table. Il y a une ou deux provinces dans l'ouest du Canada où la pratique est un peu plus répandue. Mais de notre côté, dans les Maritimes, et mes collègues le confirmeront peut-être, je ne connais personne qui vende des certificats de placement et qui touche une commission.

**Le président:** Ils ont des commissions, n'est-ce pas?

**M. Anthony:** Pour l'assurance générale.

**Le président:** Je sais. Oh, vous voulez dire pour l'assurance générale qui leur est référée par les compagnies de fiducie, par exemple?

**M. Anthony:** Eh bien, c'est illégal, c'est une forme d'escompte illégal car nous n'avons pas le droit de céder une partie de notre commission à quelqu'un qui nous envoie des clients. Comme je l'ai dit, de l'autre côté de la barrière, je crois que la pratique n'est pas très répandue. De ce point de vue-là, on peut dire que nous sommes des puristes. Nous pensons que notre domaine c'est l'assurance générale, et cela nous suffit. Quant au reste des services financiers, que les spécialistes s'en occupent.

**Le président:** Très bien. Certaines compagnies d'assurance générale—le Wellington, par exemple, qui appartient à Trilon; Dominion, qui appartient à la Société E-L Financial Corporation—continuent à traiter avec des agents généraux et, apparemment, n'ont aucune intention de quitter ce secteur, bien qu'elles appartiennent à un conglomerat. Que pensez-vous de cette situation? Est-ce que vous avez des inquiétudes?

**M. Anthony:** Personnellement, effectivement, j'ai des inquiétudes, car dans le cas de Trilon et de Wellington, c'



[Texte]

a process of going into certain independent offices and requiring a fairly substantial commitment, such as all their personal account business, and I understand they have been taking equity positions in certain brokerages across the country to shore up that relationship. This is not only the Wellington; other property and casualty insurance companies have been lending money to various brokers to help in the procurement of further business.

**The Chairman:** That is not new, by the way.

**Mr. Anthony:** That is not new, indeed.

**The Chairman:** This has been happening over a long period of time. A number of brokers have managed to do their financing through borrowing from a general insurance company.

**Mr. Anthony:** It is another source of financing, and we do not see anything wrong with that. But there have . . .

**The Chairman:** It is usually tied to a percentage of business or tied to a . . .

**Mr. Anthony:** Personally, I think that is dangerous, but we know that does exist. In the true spirit of free enterprise, if people can improve their business life without prejudicing the general public, we really are not in the position to deal with that matter.

**The Chairman:** Yes, Mr. Wilson.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Thank you, Mr. Chairman. I just wanted to add a couple of questions along the lines you have been pursuing. You are independent insurers and you say this is your specialization and you want professionalism and so on. Are you prepared to have your membership restrict their activities to P and C activity and nothing else?

• 1120

**Mr. Anthony:** I cannot speak for the whole country, but I would have to say the major focus to that answer would be yes.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** A number of people would see the possibility of, obviously, a tied sale between one of your members who sells real estate and who provides the property insurance. They fit together just like that. It is standard procedure across most of the country, I think.

**Mr. Anthony:** Right.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Are you really saying you are prepared to give that up?

**Mr. Anthony:** I think if we were given the option of dealing with our speciality or poking around with some of these other fields, we would go with the speciality and forget the frills. As I say, 99% of our income comes from property and casualty brokerage.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** But again, you have situations where a small independent has been in business for years. He has bought and sold lots of real estate. We will

[Traduction]

compagnies ont pris l'habitude d'aller demander à des compagnies indépendantes des engagements importants, par exemple la totalité de leurs comptes d'affaires personnels, et pour renforcer encore ce lien, elles ont acheté des actions dans certaines compagnies de courtage. Wellington n'est pas la seule en cause, il y a d'autres compagnies d'assurance générale qui ont prêté de l'argent à des courtiers pour élargir leur clientèle.

**Le président:** Soit dit en passant, cela n'est pas nouveau.

**M. Anthony:** Absolument, cela n'est pas nouveau.

**Le président:** Il y a longtemps que les choses se passent de cette façon. Il y a des courtiers qui ont réussi à financer leurs opérations en empruntant à une compagnie d'assurance générale.

**M. Anthony:** C'est une autre source de financement, et nous n'y trouvons rien à redire. Par contre . . .

**Le président:** D'ordinaire, c'est lié à un pourcentage de clientèle ou bien à . . .

**M. Anthony:** Personnellement, je pense que c'est dangereux, mais je sais que cela se fait. Dans un véritable esprit de libre entreprise, si les gens peuvent améliorer leurs affaires sans porter préjudice au public, nous pouvons difficilement protester.

**Le président:** Oui, monsieur Wilson.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Merci, monsieur le président. Une ou deux questions seulement sur le même sujet. Vous êtes des assureurs indépendants et vous nous dites que c'est votre spécialité, que vous tenez à faire preuve de professionnalisme, etc. Êtes-vous prêts à restreindre les activités de vos membres à l'assurance générale, à l'exclusion de toute autre chose?

**M. Anthony:** Je ne peux pas parler pour tout le pays, mais je pense que dans l'ensemble, effectivement, c'est ce que nous voulons.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** La possibilité de vente liée pour un de vos membres qui vend de l'immobilier et qui en même temps offre une assurance-biens vient tout naturellement à l'esprit. C'est une association logique. Je crois d'ailleurs qu'un peu partout c'est une procédure standard.

**M. Anthony:** Exact.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Et vous prétendez que vous êtes prêts à renoncer à cela?

**M. Anthony:** Si l'on nous donnait le choix entre nous en tenir à notre spécialité et faire les touche-à-tout, nous prendrions la spécialisation et au diable les fioritures. Comme je l'ai dit, 99 p. 100 de notre revenu vient du courtage en assurance générale.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Mais là encore, il y a le cas de petits indépendants qui sont en affaires depuis des années. Ils achètent et vendent beaucoup d'immobilier, ils



[Text]

say he knows the insurance business as well. He knows both. What is wrong with that interaction?

**Mr. Anthony:** It basically defeats the whole purpose of what I am saying here this morning. You cannot be all things to all people.

If you are dealing with the ownership issue, I do not think I am saying we would say a firm could not own a real estate broker, in the same vein as Trilon, which owns real estate brokers, life insurance companies, property and casualty insurance companies. Ownership is not our concern, as long as they are all operating independently and without any referral internally which would detract from the ability of a consumer to shop around. Anything that would take away that freedom of choice we would oppose vehemently.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Let us say a realtor has sold some property and then says to the person, look, we are also in the insurance business; you are going to have to have insurance; here is a list of eight companies, with the options and what is available, the premiums, the coverage, and so on; what do you like; I will place it for you. Do you see anything wrong with that?

**Mr. Anthony:** Yes, I do, if the person is not encouraged to go out and shop around; because in practice, idealistically, yes, what you are saying could work. I could admit that. In the real world, however, he will not be given a list of eight companies. He will probably be given a list of one or two companies. We feel in the real world he will not be encouraged to go out and acquire other quotes.

**Mr. Jepson:** As a free enterpriser, I find it hard to understand that if you are working over capacity now in your current market, you do not want the opportunity to expand your business lines so that you can increase the profitability of the bottom line of your operations. You are saying you do not want to expand to other lines.

**Mr. Anthony:** Where I think we are coming from is that our speciality is property and casualty insurance brokerage. It purely depends on what you call "other lines". If you mean a complete cross-section of other financial services, I think the rank and file of our business would have to say we are not able to deal with it. One person can only have so many hats; and the big hat we have is the property and casualty brokerage agency hat.

There are certain incidental items we can deal with. We can have a girl in the office . . .

**Mr. Jepson:** I am suggesting lines that would complement your existing lines. There certainly must be some markets in some areas that you can tie in . . .

**Mr. Anthony:** I personally cannot think of too many that are complementary.

**The Chairman:** I would agree with you, from my experience. Generally speaking, people who can sell property and casualty insurance and who are good at that, in understanding risks and

[Translation]

connaissent bien également le secteur des assurances. En fait, ils connaissent bien les deux domaines. Que peut-on redire à cela?

**M. Anthony:** Que cela va à l'encontre de ce que j'essaie d'expliquer ce matin. On ne peut pas tout faire.

S'il s'agit exclusivement de propriété, je ne veux pas empêcher une compagnie de posséder une compagnie de courtage en immobilier, comme Trilon qui possède des compagnies de courtage en immobilier, des compagnies d'assurance-vie et d'assurance générale. Ce n'est pas le mode de propriété qui nous intéresse, l'important, c'est que chacune de ces compagnies fonctionne de façon indépendante, qu'elles ne se réfèrent pas mutuellement des clients, ce qui empêcherait les gens de s'informer pour trouver le prix le plus avantageux. Nous nous opposons principalement à tout ce qui risque de porter atteinte à cette liberté de choix.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Supposons qu'un courtier en immobilier ait vendu une propriété et dise à l'acheteur: écoutez, nous faisons également des assurances, vous allez avoir besoin d'assurances, voilà une liste de huit compagnies avec les options qu'elles représentent, les primes, la couverture, etc. Que préférez-vous? Nous allons nous en occuper pour vous. À votre avis, est-ce que c'est mauvais?

**M. Anthony:** Absolument, car on n'encourage pas la personne à s'informer ailleurs. En pratique, si l'on est idéaliste, votre système pourrait fonctionner. Je le reconnais. Mais dans la réalité, on ne lui donnera pas une liste de huit compagnies, on lui donnera probablement une liste d'une ou deux compagnies. Dans la réalité, on ne l'encouragera pas à demander des prix ailleurs.

**M. Jepson:** Moi qui suis pour la libre entreprise, j'ai du mal à comprendre votre position puisque vous avez dépassé les capacités de votre marché actuel. Pourquoi ne pas en profiter pour étendre vos activités dans d'autres secteurs et augmenter la rentabilité de vos opérations. Vous dites que vous ne voulez pas prendre d'expansion dans d'autres secteurs.

**M. Anthony:** Notre spécialité, c'est le courtage en assurance générale, cela dépend absolument de ce que vous appelez les «autres secteurs». Si vous pensez à une assimilation complète des autres services financiers, tous les courtiers qui appartiennent à notre organisation vous diront que nous n'en sommes pas capables. Le nombre de casquettes qu'une personne peut porter est limité, et notre principale casquette, c'est celle du courtage en assurance générale.

Nous pouvons avoir d'autres activités secondaires. Par exemple, il y a une jeune fille dans notre bureau . . .

**M. Jepson:** Je pense à des activités qui complèteraient vos activités actuelles. Il doit y avoir des marchés qui peuvent être associés à . . .

**M. Anthony:** Personnellement, je n'en vois pas tellement qui sont complémentaires.

**Le président:** Je suis d'accord avec vous, c'est ce que me dit mon expérience. En règle générale, les gens qui peuvent vendre de l'assurance générale et qui le font bien, qui comprennent

[Texte]

so on, are not very good at life insurance. Usually they are not very good at real estate either. So it is a question of while people can try to be generalists, as a practical matter they wind up as specialists.

I think that is the strength of your organization, by the way.

**Mr. Anthony:** That is right.

**The Chairman:** I can assure you our committee recognizes that strength. I think we have heard from you quite well. A number of our members are intimately associated with your industry, particularly Mr. Warner, who unfortunately is not here with us today.

• 1125

Thank you very much. Are there any members with further questions? Mr. Madden.

**Mr. Dennis Madden (Consultant to the Committee):** Thanks, Mr. Chairman. Really, I have just one general question. Both you and your colleagues across the country have expressed concern with respect to coercion at point of sale, bungling tie-ins and, second, concern about lack of professionalism. You have certainly made your case well known to this committee.

Let me, if I may, give you four counter-arguments to that and have you comment on them. One of the counter-arguments to your concerns about undue coercion is that there could be disclosure. In other words, the person selling would have to indicate the fee, the role, who they are tied in with, to the customer. That would be in regulations, or there would be a requirement.

Second, there certainly would be—and the green paper brings it out—anti-tie-in provisions in that you could not use coercion, and there would be penalties for it, be they civil or criminal, but there certainly would be penalties if it were proven.

Third, the proposal is that the board play a much greater role in the future in this area—that is, conflicts of interest with respect to customers—and in particular, looking at product tie-ins.

And last, number 4, in the United States there are 250,000 independent insurance brokers. They have the same problem as you do and are very concerned about it. But the point I want to make is that in the U.S. today all 14,000 banks are in insurance; it is credit-related insurance, including P and C. They are all selling insurance today. There are many provisions in U.S. regulations dealing with tie-ins.

So just to sum up, certainly we understand the argument you are making about coercion and lack of professionalism, but on the other hand there are many arguments against what you are saying, and I wonder if you could just comment briefly on them.

[Traduction]

bien les risques, etc., ne sont pas particulièrement bons quand il s'agit d'assurance-vie. D'ordinaire, ils ne sont pas bons non plus quand il s'agit d'immobilier. Autrement dit, les gens peuvent bien essayer d'être des généralistes, dans la pratique, ils finissent par se spécialiser.

Soit dit en passant, à mon avis, c'est ce qui fait la force de votre organisation.

**M. Anthony:** Précisément.

**Le président:** Je vous assure que notre Comité est conscient de cette force. Je crois que nous vous avons bien compris, plusieurs d'entre nous sont associés étroitement à votre industrie, en particulier M. Warner, qui malheureusement n'est pas parmi nous aujourd'hui.

Merci beaucoup. Y a-t-il d'autres questions? Monsieur Madden.

**M. Dennis Madden (expert auprès du Comité):** Merci, monsieur le président. Je n'ai qu'une question, d'ordre général. Vous-même et vos collègues dans tout le pays avez exprimé des craintes au sujet de la vente forcée, de la vente liée, et, en second lieu, à propos du manque d'esprit professionnel. Vous vous êtes clairement exprimé devant ce Comité.

Si vous le permettez, je vais vous donner quatre contre-arguments et vous demander de commenter. Un des contre-arguments pour la vente forcée, c'est que la transaction se ferait à livre ouvert. Autrement dit, le vendeur devrait révéler au client la commission, le rôle, la nature du lien. La réglementation exigerait cela.

Deuxièmement, il y aurait, et le Livre vert en fait état, des dispositions anti-lien car on ne pourrait pas faire usage de coercition et des peines, au civil ou au criminel, seraient prévues. En tout cas, en cas de coercition, il y aurait des peines.

Troisièmement, à l'avenir la commission serait appelée à jouer un rôle bien plus important dans ce domaine des conflits d'intérêts au sujet des clients, et en particulier, dans le domaine de la vente liée de produits.

Enfin, c'est le quatrième argument, aux États-Unis, il y a 250,000 courtiers en assurance indépendants. Ils ont le même problème que vous et cela les inquiète beaucoup également. Cela dit, aux États-Unis, à l'heure actuelle il y a 14,000 banques qui s'occupent d'assurances, d'assurances liées au crédit, y compris les assurances générales. Aujourd'hui, elles ont toutes des assurances. Mais dans la réglementation américaine, il y a beaucoup de dispositions qui portent sur la vente liée.

En résumé, donc, nous comprenons vos arguments au sujet de la coercition et du manque de professionnalisme, mais d'un autre côté, il y a des arguments qui vont contre votre position; j'aimerais savoir ce que vous en pensez.



[Text]

**Mr. Anthony:** I think I would have to deal with the four of them with one comment. You know the property and casualty business in Canada is a \$7.5 billion industry. There are 200-some-odd licensed insurance companies vying for that \$7.5 billion. And if you know a bit about the financial structure of the industry, you will know that the industry has lost money on a real basis for quite a number of years.

I guess my comment to those things would be to ask, what is going to be gained by letting more people into a business that is already well populated? I do not mean to sort of throw out a question to a question, but we cannot see anything to be gained by letting more people sell property and casualty business in Canada. We think there are more than enough distributors; there are definitely more than enough property and casualty insurers.

True we have had a couple... well, the history, the longevity of the property and casualty business in Canada has been remarkable. Not to belittle the situation in the United States, but let me say that the United States generates over half the world's premium income in property and casualty business. Canada generates \$7 billion. We are relatively very small, and I do not think the arguments that can be made in the United States can be made in this country.

**Mr. Madden:** Thank you.

**The Chairman:** Thank you very much. Your brief has been most helpful.

**Mr. Anthony:** Thank you.

**The Chairman:** Our next witness is the Atlantic Trust Company of Canada. Mr. Don Wollstein is the President. We have your brief, Mr. Wollstein, and it will be appended to the minutes of today's meeting. We are very pleased to see you today and thank you for coming. Please just briefly set out some of the principal concerns you have so we may open the matter up to questioning.

**Mr. Don Wollstein (President, Atlantic Trust Company of Canada):** Thank you, Mr. Chairman. I too appreciate the opportunity of addressing, from the perspective of a small trust company, the issues raised in the proposal for discussion on the regulation of Canadian financial institutions. Just to give you an idea of what I mean by a small trust company, we are a local trust company, head-officed in Halifax, with a branch in Halifax and one in the Annapolis Valley. Our capital base is \$5 million. Our total assets are \$82 million and we have a further \$22 million under administration. The company is in its 22nd year of operation. It has been alternately healthy, very sick, and returned to health again.

• 1130

I have been a senior executive in both a Canadian chartered bank and a major trust company prior to assuming my present responsibilities in October 1984; therefore I believe I can speak with reasonable authority and with a good basis of

[Translation]

**M. Anthony:** Je pense pouvoir répondre à vos quatre arguments par une seule observation. Vous savez que le secteur de l'assurance générale au Canada représente 7.5 milliards de dollars. Il y a environ 200 compagnies d'assurance sous licence qui se disputent ces 7.5 milliards de dollars. Et si vous connaissez quelque peu la structure financière de l'industrie, vous saurez qu'en termes réels, elle perd de l'argent depuis plusieurs années.

Je répondrai donc à vos objections: que gagnera-t-on à laisser pénétrer plus de gens dans un secteur qui est déjà très peuplé? Je ne veux pas vraiment vous poser la question, mais nous voyons mal ce qu'on pourrait gagner à laisser plus de gens vendre des assurances générales au Canada. Il y a déjà bien assez de distributeurs, il y a certainement trop d'assureurs généraux.

Effectivement, nous avons un ou deux exemples... il faut dire que l'historique et la longévité du secteur de l'assurance générale au Canada sont remarquables. Sans vouloir minimiser l'importance de la situation aux États-Unis, permettez-moi d'observer que la moitié des revenus tirés de primes d'assurances générales au monde se trouve aux États-Unis. Pour le Canada, il s'agit de 7 milliards de dollars. C'est un marché relativement restreint, et je ne crois pas que les arguments qui valent pour les États-Unis valent également pour ce pays.

**M. Madden:** Merci.

**Le président:** Merci beaucoup. Votre mémoire nous a été très utile.

**M. Anthony:** Merci.

**Le président:** Nous recevons maintenant le représentant de la compagnie *Atlantic Trust Company of Canada*. M. Don Wollstein est président de cette compagnie. Monsieur Wollstein, nous avons votre mémoire qui sera annexé au compte rendu de la séance d'aujourd'hui. C'est un plaisir de vous recevoir aujourd'hui et nous vous remercions d'être venu. Veuillez nous exposer très rapidement vos principales préoccupations; nous passerons ensuite aux questions.

**M. Don Wollstein (président, Atlantic Trust Company of Canada):** Merci, monsieur le président. Comme je représente une petite compagnie de fiducie, j'apprécie beaucoup cette occasion de discuter des propositions de réglementation des institutions financières canadiennes. Pour vous donner une idée de ce que je veux dire par petite compagnie de fiducie, nous sommes une compagnie locale qui a son siège social à Halifax et une succursale à Halifax et une autre dans la vallée d'Annapolis. Nous avons un capital de 5 millions de dollars. Notre actif total s'élève à 82 millions de dollars et nous avons un capital administratif de 22 millions de dollars. La compagnie est établie depuis 22 ans. Elle a été tour à tour prospère, très menacée, puis prospère à nouveau.

J'ai été cadre supérieur dans une banque à charte canadienne puis dans une importante société de fiducie avant d'accepter mes présentes responsabilités en octobre 1984; par conséquent, je pense que mes observations sur les propositions



*[Texte]*

comparison about the proposals as they relate to small trust companies.

**The Chairman:** We do not want you to read the whole brief, Mr. Wollstein.

**Mr. Wollstein:** No, I know you do not.

**The Chairman:** Good.

**Mr. Wollstein:** There are a couple of general things I would like to comment on, if you do not mind.

We feel and agree that the principle to ensure the soundness of financial institutions and the stability of the financial system is by far the most important of the nine principles. One of our concerns is that to accomplish this we are talking more regulation and more rules and more controls. Our experience with regulators is that reactions to our legitimate business requests are usually slow and plodding, and for a small company that really relies on being nimble that can be a detriment. As an example, we have two propositions presently in front of the Superintendent of Insurance, one since January and one since June. Neither has been answered yet. If more regulation means more of that, then that is very difficult for a small company. It is tough for a big one too.

We think the legislation also deals with what you can do rather than what you cannot do. The Bank Act seems to be more of what you cannot do, and I think that approach, while subtle, gives you more chance to be innovative because you know exactly what you cannot do. Also, it is very difficult for anyone to look far enough ahead to detail all the things you can do. So we would like to see a little change in how we approach that.

Matching of assets is another area of concern for a small company. Again I give you an example. We have to forward commit on mortgages. At the moment we forward commit 30 days. Some of the chartered banks are forward committing 180 days so you know how competitive we are. We forward commit; we have to make certain assumptions relative to what our maturing obligations are going to do and how they are going to go in term. In the last two months our mortgage renewals have dropped from 75% to 50%, and that is very difficult to predict so then you run around and try to scurry up and and cover again, and if the . . .

**The Chairman:** Is that because people have paid you out or because you have been uncompetitive on a renewal basis?

**Mr. Wollstein:** The basic problem is new for this industry, and that is now that banks or anyone is permitted to renew a mortgage or go to the mortgage market . . . You will see that the Royal is an example. They will say that for \$85 they will give you a new mortgage. What they really are doing is just assigning our mortgage, and now it is law in Nova Scotia that we have to honour that assignment. They are doing no

*[Traduction]*

touchant les petites sociétés de fiducie sont fondées sur une bonne connaissance des faits et sur de solides comparaisons.

**Le président:** Nous ne voulons pas que vous lisiez tout le mémoire, monsieur Wollstein.

**M. Wollstein:** Non, je le sais.

**Le président:** C'est bien.

**M. Wollstein:** Si vous le permettez, je voudrais faire quelques observations générales.

Nous convenons que le principe visant à assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier est de loin le plus important des neuf principes énoncés. L'une de nos préoccupations est que, pour y arriver, on propose une plus vaste réglementation et un contrôle plus serré. D'après notre expérience des organismes de réglementation, leurs réactions à nos demandes légitimes sont habituellement lentes et lourdes, ce qui peut être nuisible à une petite compagnie où la rapidité d'action est importante. Par exemple, à l'heure actuelle, deux de nos propositions sont à l'étude par le surintendant des Assurances, l'une depuis janvier et l'autre depuis juin. Nous n'avons pas encore eu de réponse. Si l'élargissement de la réglementation doit aggraver cette situation, alors les petites compagnies auront beaucoup de difficultés. C'est difficile pour les grandes compagnies également.

Nous croyons que les propositions portent également sur ce qui est permis, et non sur ce qu'il n'est pas permis de faire. La Loi sur les banques semble préciser un peu plus ce qui est interdit, et je pense que cette approche, toute subtile qu'elle soit, nous donne plus de possibilités d'innovation car nous savons exactement ce qui nous est interdit. De plus, il est très difficile pour qui que ce soit d'essayer de prévoir toutes les choses qui sont admissibles. Nous voudrions donc qu'on modifie quelque peu cette approche.

Pour une petite compagnie, la question de la correspondance des actifs est un autre sujet de préoccupation. Encore ici je vais vous donner un exemple. Pour les hypothèques, nous devons prendre des engagements à terme. Ces jours-ci cet engagement porte sur 30 jours. Certaines des banques à charte prennent des engagements pour 180 jours, et vous voyez donc à quel point nous sommes concurrentiels. Nous prenons des engagements à terme; nous devons faire quelques suppositions sur la nature de nos obligations qui viendront à échéance. Au cours des deux derniers mois, le renouvellement d'hypothèques chez nous est passé de 75 p. 100 à 50 p. 100, et cela est très difficile à prédire; il faut donc agir rapidement, trouver des fonds et couvrir les dettes à nouveau, et si le . . .

**Le président:** Cela tient-il au fait que vos clients vous ont remboursés ou au fait que vous n'êtes pas concurrentiels pour ce qui est des renouvellements?

**M. Wollstein:** Le problème fondamental est nouveau dans notre industrie, à savoir que maintenant n'importe qui peut renouveler une hypothèque ou aller sur le marché hypothécaire . . . La Royale est un bon exemple. On vous y offre une nouvelle hypothèque pour 85\$. De fait, ils n'effectuent qu'un transfert de notre hypothèque, et la loi de la Nouvelle-Écosse nous oblige maintenant à accepter ce transfert. Il n'y a ni

*[Text]*

appraisals and have no legal fees, and therefore for us, where our spreads are very tight . . . Our cost of raising funds is at least one-half above, if not three-quarters above, the major banks', but if you want to stay in the renewal business you had better be on the market on the other side.

So we are presently working off spreads. If we were really on the market on mortgage and trying to raise funds on the other, we are working off spreads of 75 basis points. By the time you roll up the fact that you lose 35 basis points because of the way mortgage interest is put together, it is very difficult to make money in your intermediary operation.

So I think the idea of rigid matching is a detriment to the trust companies. All of us little guys understand that you have to match your assets with your liabilities, and I think we do so. But you have to have flexibility, and we read the proposal as being extremely rigid. We think that is to the detriment of small companies.

Just one other point there: Chartered banks have about 15% of their loans as fixed-rate loans and only 9% of their liquid assets. Ours is 89% of loans and 84%. So we rely very heavily on trying to match, and are forced to by the act.

• 1135

On the other side, we think the proposal is a little too generous on the idea of the amount of dollars that can be invested in a subsidiary. We disagree with it from a small trust company being tied to the assets. We think it should be tied to the equity.

**The Chairman:** The capital.

**Mr. Wollstein:** The capital, that is right. But we do not believe that any more than 50% of your capital should be exposed in any subsidiary. On the other hand, I do not think we should be dictated to in . . .

**The Chairman:** What would happen if we took the position that if you invest in a subsidiary, that subsidiary's investment has to stand on its own and you cannot use the investment in the subsidiary for determining the capital adequacy of the principal business?

**Mr. Wollstein:** Off the top of my head, I would say that puts most of us out of business. If you are saying that I cannot use the 50%, or whatever the factor is invested in a subsidiary, then I lose my 20 times or whatever . . .

**The Chairman:** That is right. The trouble is, if we do not do something like that you wind up with continual double counting.

**Mr. Wollstein:** May I give you another scenario though?

**The Chairman:** Well, all right. The scenario is simple. What happens is you use a hunk of your capital to buy a piece of real estate.

*[Translation]*

évaluation ni frais juridique, et par conséquent, pour nous dont la marge est très mince . . . Nos fonds nous coûtent au moins un demi pourcent, sinon trois quarts pour cent de plus que les grandes banques, mais si nous voulons toujours offrir des renouvellements d'hypothèques, il faut bien sûr faire concurrence de l'autre côté.

Nous travaillons donc actuellement sur nos marges. Si nous voulions vraiment faire des prêts hypothécaires et que nous essayions de recueillir des fonds d'un autre côté . . . Nous avons une marge de 75 points de base. Si l'on tient compte du fait que nous perdons 35 points de base à cause de la méthode de calcul des intérêts hypothécaires, il devient très difficile de faire un profit sur les opérations intermédiaires.

Je pense donc que le principe d'une correspondance ferme est nuisible aux sociétés de fiducie. Les petites sociétés comme la nôtre comprennent qu'il faut établir une correspondance entre les actifs et les obligations, et je pense que nous y parvenons. Cependant, il faut garder une certaine souplesse et nous percevons la proposition comme étant très peu souple. À notre avis, cela nuira aux petites compagnies.

Une autre observation: dans les banques à charte, environ 15 p. 100 des prêts sont à taux fixe et seulement 9 p. 100 de leurs actifs sont en liquidités. Dans notre cas, ces proportions sont à 89 p. 100 et 84 p. 100. Nous devons donc essayer très fort d'établir une correspondance, et la loi nous y oblige.

D'autre part, nous croyons que le Livre vert est un peu trop généreux en ce qui a trait aux sommes qu'il serait permis d'investir dans une filiale. En tant que petite société de fiducie, nous n'acceptons pas que cette somme soit liée aux actifs. À notre avis, elle devrait être liée aux fonds propres.

**Le président:** Aux capitaux propres.

**M. Wollstein:** C'est cela. Nous croyons qu'il devrait être interdit d'investir plus de 50 p. 100 du capital dans une filiale. D'autre part, je ne crois pas qu'on devrait nous dicter de . . .

**Le président:** Que se produirait-il si nous adoptions la position suivante: Si vous investissez dans une filiale, cet investissement doit être autonome et vous ne pouvez invoquer l'investissement dans la filiale pour déterminer si les capitaux de l'entreprise principale sont suffisants?

**M. Wollstein:** Au premier coup d'oeil, je pense que la plupart d'entre nous devraient fermer boutique. Si vous dites que je ne peux utiliser les 50 p. 100, ou toute autre proportion de mon avoir investi dans une filiale, alors je perdrais mon ratio de vingt pour un, ou encore . . .

**Le président:** C'est exact. Le problème est que si nous ne faisons rien comme cela, nous aurons une double comptabilisation perpétuelle.

**M. Wollstein:** Toutefois, permettez-moi de vous faire part d'un autre scénario.

**Le président:** Bon, allez-y. Le scénario est simple. Ce qui se produit, c'est que vous utilisez une grande part de votre capital pour acheter de l'immobilier.



[Texte]

**Mr. Wollstein:** That is right.

**The Chairman:** Then you mortgage or borrow against that real estate. But remember, you have also borrowed ...

**Mr. Wollstein:** May I come back on ...

**The Chairman:** —and you have pledged your asset twice really. All you are really talking about is an equity then.

**Mr. Wollstein:** I think I approach it slightly differently. Let us say that we were allowed 50% of our capital base to be injected in a subsidiary operation; (a) the trust company cannot guarantee the obligations of the subsidiary. If we also put in there that the trust company cannot lend any funds to a joint venture or anything that a subsidiary is involved in, then if the subsidiary went completely belly up—if I can use that expression—the worst that would happen to the trust company is it would lose half of its equity but it would still be solvent.

**The Chairman:** Well, it would lose half of its capital and therefore it would be so completely out of whack on its leverage that it may well be insolvent.

**Mr. Wollstein:** But under the proposal you can put 100% of your equity in subsidiaries, as I read it, and if the ability to invest in a real estate subsidiary or another subsidiary is taken away from a small trust company—and I know of no small trust company that is making money on its intermediary operation; we all make money by being involved in subsidiaries—I think you have signed the death knell for small trust companies.

**The Chairman:** Mr. Attewell.

**Mr. Attewell:** Thank you, Mr. Chairman. Just to pursue the problem of spread these days, this ... Is it an \$85 fee, a type of fee now that can be paid that effectively can switch business from your concern over to the Royal Bank or whoever? And you say that is the main reason why the renewal rate has dropped to about 50%?

**Mr. Wollstein:** Let us go back a little. Prior to, for a consumer to switch a mortgage from Atlantic Trust to ABC Bank, we did not have to assign that mortgage, otherwise we could insist on being paid out at that time with the relative interest differentials or whatever that were built into the mortgage contract. This meant that the bank had to draw a new mortgage document, which took legal work, so by the time you had legal work and an appraisal on average it would cost the consumer somewhere in the neighbourhood of \$500 to \$700. Now they have the ability to insist that we assign that mortgage document, so now they do not have to draw up a new mortgage document. So there is one thing.

Second—and you would have to ask a bank this—but it seems to us they are relying on the ability of Atlantic Trust to underwrite that mortgage because we see no evidence of them spending dollars on appraisals. So in effect they are saying that

[Traduction]

**M. Wollstein:** C'est exact.

**Le président:** Alors vous placez cette propriété immobilière en hypothèque ou en garantie sur un prêt. Cependant, rappelez-vous que vous avez également emprunté ...

**M. Wollstein:** Permettez-moi de revenir ...

**Le président:** ... et en fait, vous avez déjà offert votre actif en garantie deux fois. Vous ne parlez alors que d'une simple participation.

**M. Wollstein:** J'approche cette affaire un peu différemment. Disons qu'on nous permet d'investir 50 p. 100 de notre capital dans une filiale; (a) la société de fiducie ne peut se porter garante des obligations de la filiale. Si nous établissons également que la société de fiducie ne peut prêter de fonds à une entreprise conjointe ou à tout autre projet auquel participe une filiale, alors si la filiale faisait faillite, le pire qu'il pourrait se produire est que la société de fiducie perdrait la moitié de son avoir; mais elle serait toujours solvable.

**Le président:** Elle perdrait la moitié de son capital et par conséquent il y aurait un tel déséquilibre du côté du levier financier qu'elle pourrait bien être insolvable.

**M. Wollstein:** Mais si j'ai bien compris la proposition, il serait possible d'investir 100 p. 100 de son capital dans des filiales, et si on empêche les petites sociétés de fiducie d'investir dans des filiales immobilières ou dans d'autres filiales—et je ne connais aucune petite société de fiducie qui réalise des profits sur ces opérations intermédiaires; nous faisons tous de l'argent grâce à nos filiales—je pense que vous aurez signé l'arrêt de mort des petites sociétés de fiducie.

**Le président:** Monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Merci, monsieur le président. Revenons un peu à la question des marges, ces jours-ci, ce ... s'agit-il de frais de 85\$, un type de frais permettant effectivement un transfert des transactions de votre société à la Banque Royale ou à une autre? Affirmez-vous que c'est la principale raison pour laquelle le taux de renouvellement est tombé jusqu'à environ 50 p. 100?

**M. Wollstein:** Revenons un peu en arrière. Auparavant, lorsqu'un consommateur voulait déplacer son hypothèque du *Atlantic Trust* à la banque ABC, nous n'étions pas obligés de transférer cette hypothèque, et si nous le faisons nous pouvions insister pour qu'on nous rembourse sur-le-champ le capital et la différence d'intérêts relative, ou toute autre somme précisée dans le contrat hypothécaire. Ainsi, la banque devait établir un nouveau document hypothécaire, ce qui nécessitait du travail juridique; à ce travail s'ajoutait une évaluation ce qui, en moyenne, coûtait aux consommateurs entre 500\$ et 700\$. Maintenant ces derniers peuvent insister pour que nous transférions ce document hypothécaire, et il n'est maintenant plus nécessaire de préparer un nouveau document. Voilà un aspect.

Deuxièmement—et vous devriez poser cette question au représentant d'une banque—ces derniers semblent se fier sur la capacité du *Atlantic Trust* de souscrire cette hypothèque parce que rien n'indique qu'elle dépense de l'argent sur des évaluations. Alors essentiellement, moyennant le coût de



[Text]

for the cost of preparing that mortgage transfer or assignment, we will take your business on.

• 1140

**The Chairman:** Is this a new law? You are complaining in Nova Scotia, but in Ontario you have always been able to insist on an assignment if you have paid the mortgage off, either an assignment or a discharge. There is nothing new there.

**Mr. Wollstein:** There is for us.

**The Chairman:** There is for you.

**Mr. Wollstein:** I am only dealing with Atlantic Trust, Mr. Chairman.

**The Chairman:** All right.

**Mr. Wollstein:** I am not sure about Ontario; I had not run into that problem in Ontario before . . .

**The Chairman:** But the next problem is that if you take on an asset, surely to goodness you had better have something in your books indicating the value of the asset. Whether it is a formal appraisal or just a drive-by by the manager, it presumably is an appraisal of some kind.

**Mr. Wollstein:** All I am trying to show you is that up to this particular time it was difficult for a consumer to move from Atlantic Trust to Royal Bank if the rate differential was less than one-quarter of 1%.

**The Chairman:** Sure.

**Mr. Wollstein:** Now I have lost that advantage. Secondly, in a small trust company we do lack the dollars to advertise, and that is a consumer product. So even when we are on the market today, we are losing product to the major banks.

**The Chairman:** Mr. Attewell, carry on.

**Mr. Attewell:** You talk about 75 basis points being a spread. Are you talking about gross spread?

**Mr. Wollstein:** Yes, I am talking about gross spread.

**Mr. Attewell:** What do you estimate you need to make a profit? You cannot be making money at that level.

**Mr. Wollstein:** We need 150 basis points.

**Mr. Attewell:** So this is . . .

**Mr. Wollstein:** We need 150 to 175 basis points.

**Mr. Attewell:** So this 75 basis, that is a relatively current level?—the last few months or the last year.

**Mr. Wollstein:** There are some maturities that are more than that. There are some maturities that are 150 basis points, but there is the odd maturity that is 75 to 100 basis points as well.

[Translation]

préparation de ce transfert d'hypothèques, les banques peuvent nous enlever nos clients.

**Le président:** Est-ce une nouvelle loi? Vous vous plaignez de la situation qui prévaut en Nouvelle-Écosse, mais en Ontario il a toujours été possible d'insister pour obtenir un transfert ou une libération si vous aviez payé l'hypothèque. Il n'y a là rien de nouveau.

**M. Wollstein:** C'est nouveau pour nous.

**Le président:** Pour vous, c'est nouveau.

**M. Wollstein:** Je ne parle ici que de l'*Atlantic Trust*, monsieur le président.

**Le président:** D'accord.

**M. Wollstein:** Je ne suis pas certain de la situation qui prévaut en Ontario; je n'avais pas rencontré cette difficulté en Ontario auparavant . . .

**Le président:** Le problème suivant est que si vous acceptez un actif en garantie, vous devez sûrement avoir dans vos livres une indication de la valeur de cet actif. Qu'il s'agisse d'une évaluation officielle ou simplement d'un calcul approximatif fait par le gérant, il s'agit présumément d'une évaluation quelconque.

**M. Wollstein:** Tout ce que j'essaie de démontrer, c'est que jusqu'à maintenant il était difficile à un consommateur de passer de l'*Atlantic Trust* à la Banque royale si la différence dans le taux était inférieure à 1/4 p. 100.

**Le président:** Bien sûr.

**M. Wollstein:** J'ai maintenant perdu cet avantage. Deuxièmement, les petites sociétés de fiducie n'ont pas les moyens de faire de la publicité, et il s'agit ici d'un produit de consommation. Alors même si nous sommes sur le marché maintenant, nous perdons des clients au profit des grandes banques.

**Le président:** Poursuivez, monsieur Attewell.

**M. Attewell:** Vous parlez d'une marge de 75 points de base. S'agit-il d'une marge brute?

**M. Wollstein:** Oui, je parle bien d'une marge brute.

**M. Attewell:** À partir de quel point réalisez-vous un bénéfice? Au niveau actuel vous ne faites sûrement pas d'argent.

**M. Wollstein:** Il nous faut 150 points de base.

**M. Attewell:** Alors ici . . .

**M. Wollstein:** Il nous faut 150 à 175 points de base.

**M. Attewell:** Cette marge de 75 points est-elle le niveau actuel? Ces derniers mois ou la dernière année?

**M. Wollstein:** Pour certains prêts sur valeurs mobilières la marge est supérieure à cela. Dans certains cas elle est de 150 points de base, mais occasionnellement il y en a d'autres où la marge est de 75 à 100 points de base.

[Texte]

**Mr. Attewell:** What would you have been averaging this year, for instance, on new business and renewals?

**Mr. Wollstein:** Our present combined spread is 1.38.

**Mr. Attewell:** And coming down presumably, from what you have said?

**Mr. Wollstein:** It is holding at the moment. But we have not written a residential mortgage in south Halifax in over a year. So a small trust company has to look at different kinds of risks to maintain spread, which I think is not exactly what the committee of the government really wants to happen. But that is the bald truth of it. So you look at not necessarily higher risk but at things that other people do not approve automatically.

**Mr. Attewell:** Yes. With your extensive experience you would know that firsthand. Of course that has been the dilemma of a number of institutions that have failed.

**Mr. Wollstein:** That is right.

**Mr. Attewell:** Because they are being pushed up on the cost side, it has amounted to higher risk loans taking place—the house of cards crumbles three or four years later.

**Mr. Wollstein:** No question.

**Mr. Attewell:** How can we help you? We are, as a government, very much hoping that the smaller regional institutions can thrive. What would you suggest we do?

**Mr. Wollstein:** One of the things is not to take away the ability to invest in subsidiaries, because over a long period of time I think banks, or anyone else, have to have a reasonable spread on that particular kind of business. We think the present situation with mortgages is no doubt a long temporary phenomenon, basically caused by the falling demand for business loans and such. Therefore, the incremental cost to the bank is virtually nil, as long as they can keep their liabilities covered by assets. So at some stage of the game . . . I think we have seen evidence of that in the last couple of weeks, where two of the banks made a move to increase mortgage rates to little more realistic levels. I think that does happen as time goes on.

If you take away the ability of a small trust company to do things other than just an intermediary operation, I do not think you will see us in business. The only thing you can do is continue to allow us to invest in subsidiaries.

• 1145

**Mr. Attewell:** Do you do any significant amount of just normal chequing and savings?

**Mr. Wollstein:** We do a very small amount, and quite frankly we are doing a cost study right now to see if we will continue on in that business. That is a convenience business. It

[Traduction]

**M. Attewell:** Quelle a été votre moyenne cette année, par exemple, pour les nouvelles transactions et les renouvellements?

**M. Wollstein:** Actuellement notre marge moyenne est de 1.38.

**M. Attewell:** Et d'après ce que vous avez dit, je présume que cette marge va en diminuant.

**M. Wollstein:** Pour l'instant, elle est stable. Cependant à Halifax-sud, nous n'avons pas d'hypothèques résidentielles depuis plus d'un an. Les petites fiducies doivent donc accepter d'autres types de transactions et de risques pour maintenir leur marge; je ne crois pas que ce soit là ce que désire le Comité ou le gouvernement. Cependant c'est la pure vérité. Il ne s'agit pas nécessairement de prendre des risques plus élevés, mais d'accepter des transactions que d'autres n'approuvent pas automatiquement.

**M. Attewell:** Oui. Grâce à votre longue expérience vous savez exactement ce dont il s'agit. Evidemment, c'est le dilemme auquel ont fait face un certain nombre d'institutions qui ont fermé leurs portes.

**M. Wollstein:** C'est exact.

**M. Attewell:** Parce que leurs coûts augmentent, elles doivent accepter de consentir des prêts à risques plus élevés, et le château de cartes s'effondre trois ou quatre ans plus tard.

**M. Wollstein:** Cela ne fait aucun doute.

**M. Attewell:** Comment pouvons-nous vous aider? Notre gouvernement espère vraiment que les institutions régionales de plus petite taille pourront prospérer. Quelle proposition nous feriez-vous pour qu'on y arrive.

**M. Wollstein:** Pour commencer il ne faudrait pas nous empêcher d'investir dans des filiales, car à la longue je pense que les banques et les autres types d'entreprises doivent réaliser une marge raisonnable sur ce genre de transaction. À notre avis la situation actuelle des hypothèques est sûrement un phénomène temporaire qui durera longtemps, essentiellement à cause de la chute de la demande pour les prêts commerciaux etc. Par conséquent, l'augmentation des coûts pour les banques est presque nulle, tant qu'elles peuvent disposer d'actifs pour couvrir leurs obligations. Alors à un moment donné . . . Nous en avons eu quelques indications au cours des dernières semaines, où deux banques ont augmenté leur taux hypothécaire à un niveau un peu plus réaliste. Cela se produira avec le temps.

Si vous empêchez les petites sociétés de fiducie d'être plus que de simples intermédiaires, je ne crois pas que nous maintenir sur le marché. Vous ne pouvez que nous permettre de continuer à investir dans des filiales.

**M. Attewell:** Avez-vous des dépôts à vue et des dépôts d'épargne importants?

**M. Wollstein:** Nous en avons un peu, mais nous faisons actuellement une étude des coûts afin de décider si nous devons continuer. C'est plus par esprit de service que nous le faisons.



## [Text]

is very expensive for a small company. It is very difficult to grow, for a small company.

**Mr. Attewell:** How many branches would you have?

**Mr. Wollstein:** Two.

**Mr. Attewell:** Just two.

Just one last partial question, but a comment too. We just happened to be out for a breath of air last night, walking on Quinpool Road here, and Evangeline Trust, I think it was... there is a big banner about six feet long advertising a GIC debenture, and it states that the insurance is up to \$120,000 per person. It just seemed to be a false letter. Do you know anything about it? Is there...

**Mr. Wollstein:** No, I do not.

**Mr. Attewell:**—some special law down here?

**Mr. Wollstein:** Not to my knowledge, no. I think what has happened is Evangeline has Evangeline Trust and Evangeline Savings and Loan, and they can offer you a certificate of \$60,000 in each. That must be it...

**Mr. Attewell:** Maybe there is some fine print on the other side of the poster, or something like that.

**The Chairman:** We might take a look at that poster.

**Mr. de Jong:** You are concerned about the time it takes for the regulators to react, and that is of particular concern to a small company. Is it also a concern geographically—the fact that the regulators are in Ottawa and you are trying to operate a small trust company here?

**Mr. Wollstein:** No, I do not think that is a deterrent. We have good access to Ottawa. It is a two-hour plane trip. I do not think that is a major issue.

**Mr. de Jong:** We have had some proposals and the idea has floated around that maybe sub-offices should be set up: one, let us say, in Atlantic Canada, one in Quebec, and so forth across the country, so they can react a little faster to local conditions, and they will become a bit more knowledgeable about local real estate markets, etc., and so the regulators will become a little more flexible in geography.

**Mr. Wollstein:** If it gets set up like most departments, then the regional office will have to go to Ottawa anyhow and you will most likely have added another layer to the process. I say that partially facetiously, but partially it is true.

**The Chairman:** Why would you have the regulator in Ottawa in the first place?

**Mr. Wollstein:** I never thought anything different, Mr. Chairman. I suppose he could be anywhere. But I guess the question is why the centralized regulator. I personally see nothing wrong with that. I would think if more interpretation is going to be put on the regulator, then by all means it does start to make some sense to regionalize so that there is more

## [Translation]

Les coûts en sont très élevés pour une petite société. Il est difficile pour une petite société de prendre de l'expansion.

**M. Attewell:** Combien de succursales avez-vous?

**M. Wollstein:** Deux.

**M. Attewell:** Seulement deux.

Une dernière petite question, suivie d'un commentaire. Nous sommes allés nous promener hier soir le long du Chemin Quinpool, et nous avons vu une énorme bannière d'environ six pieds faisant de la publicité pour une débenture de la *Evangeline Trust*, je crois, qui indiquait que l'assurance était montée à 120,000\$ par personne. À notre avis, c'est de la fausse publicité. Êtes-vous au courant? Y a-t-il...

**M. Wollstein:** Non.

**M. Attewell:** Existe-t-il une loi spéciale ici?

**M. Wollstein:** Non, pas à ma connaissance. Je crois que la société *Evangeline* doit posséder *Evangeline Trust* et *Evangeline Saving Plan Loan*, et chacune d'entre elles peut vous offrir un certificat de 60,000\$. C'est sans doute cela.

**M. Attewell:** Il y a peut-être des renseignements à l'endos de l'affiche.

**Le président:** Nous pourrions peut-être aller voir cette affiche.

**M. de Jong:** Vous vous inquiétez du temps de réaction des autorités de réglementation, d'autant plus que vous êtes une petite société. Avez-vous aussi des inquiétudes du fait de l'éloignement, du fait que les autorités de réglementation se trouvent à Ottawa et que votre petite société de fiducie est ici?

**M. Wollstein:** Non, je ne crois pas que cela nous nuise. Nous communiquons facilement avec Ottawa. Ce n'est qu'à deux heures d'avion. Je ne pense pas que cela soit un problème majeur.

**M. de Jong:** Parmi les propositions que l'on nous a présentées, il a été question de mettre sur pied des bureaux-succursales: un dans les provinces de l'Atlantique, un à Québec, et ainsi de suite dans tout le pays. Ces succursales pourraient ainsi réagir un peu plus rapidement aux conditions locales et se tenir un peu mieux au courant des marchés immobiliers locaux, etc. Les autorités de réglementation se montreraient alors un peu plus souples et seraient moins influencées par l'éloignement.

**M. Wollstein:** Si l'organisation ressemble à celle de la plupart des ministères, le bureau régional devra de toute façon se rendre à Ottawa et vous n'aurez réussi qu'à ajouter une étape bureaucratique. Je plaisante en disant cela, mais il y a une part de vérité.

**Le président:** Pour quelles raisons les autorités de réglementation seraient-elles nécessairement à Ottawa?

**M. Wollstein:** Je n'ai jamais envisagé les choses autrement, monsieur le président. Je suppose qu'elles pourraient être situées n'importe où. La question est de savoir pourquoi nous avons un système de réglementation centralisé. Personnellement, je n'y vois pas d'inconvénients. Si l'on envisage d'accorder une plus grande marge de manoeuvre aux autorités de réglementation, je crois que nous serions justifiés d'augmenter



**[Texte]**

regional input. But if it is fairly rigid in what can be done and what cannot, I do not really have a great problem with that.

**Mr. de Jong:** As well, we have had some suggestions that the capital requirements to start a financial institution should vary; perhaps a lower capital requirement for the Atlantic provinces, a higher one if you are going to set up business in downtown Montreal or Toronto. Have you any comments and thoughts about that?

**Mr. Wollstein:** Yes, I guess I have. I sit on two sides of a fence. Logic tells me that when you really tear apart a small trust company, the \$10 million that Ontario has suggested is no doubt very close to where it should be for starting a trust company. If you really tear it apart and look at what your back-room costs are relative to what your net interest revenue can be, that figure comes out very close.

• 1150

On the other hand, there will not be very many small trust companies at a \$10-million hurdle. The present federal government proposal of \$5 million is certainly an increase from where it should be. What we would like to see is whatever it is that it be standard across Canada rather than different province by province, because for instance our company, the size we are, is precluded from applying for a licence in Ontario, and yet we are quite viable here, and we have a licence in B.C. and other provinces. So whatever it is, I would like to see it across the board, certainly no less than \$5 million. I guess my preference would be that for new companies the \$10 million rate is no doubt... If you are really concerned about the financial viability of a company, \$10 million makes more sense than \$5 million.

**Mr. de Jong:** In part our concern is the viability of regional financial institutions, and the events of the last number of years have seen the small local institutions going under. Are there any comments or suggestions you can make to the committee that would help us in our deliberations? On the one hand we are concerned about regulation and about viability, and yet on the other hand we do not want to see the small local trust and whatever financial institutions going under.

**Mr. Wollstein:** First of all, you cannot legislate honesty, and I think that is part of it. But if you really look at where those institutions have gone under you have to look westward, basically, except for the Crown, Seaway, Greymac fiasco. I think then you have to ask yourself why, and sure, we can say it was the downturn in the western economy. However, if you look at both B.C. and Alberta, B.C. had, by far, the highest rate of house escalation in prices and therefore the farthest decline, but the biggest losses have been in Alberta. The main reason for that is not the regional trust company or regulations or whether the act is strong enough; the real reason is that law in Alberta that does not allow the mortgagee to take the remaining assets of the mortgagor, and hence the mortgagor

**[Traduction]**

la participation régionale. Cependant, si le système est relativement rigoureux, à ce moment-là cela ne me pose pas de problèmes.

**M. de Jong:** En outre, on nous aussi suggéré de modifier les exigences en matière de capital qui doivent s'appliquer à toute institution financière qui démarre. Ces exigences pourraient être moins élevées pour les provinces de l'Atlantique et plus élevées au centre-ville de Montréal ou à Toronto, par exemple. Que pensez-vous de cela?

**M. Wollstein:** J'ai, bien sûr, quelques idées sur ce sujet. Je suis un peu partagé. Si on veut être logique, il me semblerait que lorsqu'on examine de près une petite société de fiducie, le chiffre de 10 millions de dollars proposé par l'Ontario correspond sans doute de très près au montant nécessaire pour mettre sur pied une société de fiducie. Si l'on va encore plus loin, et si l'on examine les frais d'administration par rapport au revenu d'intérêt net, on constate que ce chiffre est assez précis.

En revanche, avec une barrière de 10 millions de dollars, les petites compagnies de fiducie ne seront pas trop nombreuses. La limite de 5 millions de dollars proposée actuellement par le gouvernement fédéral est effectivement une augmentation par rapport à la limite souhaitable. Quoi qu'il en soit, nous préférons qu'il y ait une norme nationale au lieu d'une série de normes provinciales, étant donné que notre compagnie par exemple, avec son envergure, ne peut pas demander de permis en Ontario, alors que nous sommes très viables et que nous en avons déjà un permis en Colombie-Britannique et dans d'autres provinces aussi. Quel que soit le montant donc, je préférerais qu'il soit uniforme et qu'il soit fixé au minimum à 5 millions de dollars. J'imagine que pour des nouvelles compagnies, une limite de 10 millions de dollars serait indubitablement... Si vous vous souciez vraiment de la viabilité financière d'une compagnie, il est évident que 10 millions de dollars sont préférables à 5 millions de dollars.

**M de Jong:** C'est surtout la viabilité des institutions financières régionales qui nous inquiète; depuis quelques années nous avons ainsi constaté l'effondrement des petits établissements locaux. Auriez-vous quelque chose à nous suggérer pour nous aider dans nos travaux? D'une part, la réglementation et la viabilité nous tiennent à coeur, par ailleurs nous ne voulons pas que d'autres petites institutions financières et compagnies de fiducie locales fassent faillite.

**M. Wollstein:** Pour commencer, il est impossible de légiférer en matière d'honnêteté, et je dirai que c'est une partie du problème. Si vous étudiez le cas des établissements qui se sont écroulés, il est évident qu'exception faite de la Crown, de la Seaway et de la Graymac, ces faillites ont surtout lieu dans l'Ouest. Vous devez à ce moment-là vous demander pourquoi, et il est évident que la raison en a été le ralentissement de l'économie dans l'Ouest. Dans le cas de la Colombie-Britannique et de l'Alberta, il faut bien admettre que la Colombie a connu, et de loin, le taux d'accroissement le plus considérable du prix des maisons et, partant, la chute des prix est la plus marquée également, même si les pertes les plus importantes ont été enregistrées en Alberta. La raison principale n'est ni la

## [Text]

can walk away scot-free. I think you would find that if that law were not part of the Alberta scene the losses would have been substantially less, and maybe some of the Pioneers and Western Capitals would have still been here today. So that is one problem—is that regulation other than. The trust company, I think, is part of the issue.

The second one, of course, is the Crown, Seaway, Greymac, and I question if you did not have rent control in Ontario if you could have had the scenario where that happened at all. Now you may have had dishonesty involved, but as far as the ability to make that flip, it would not have been there without rent control. So again, an act that is out of the purview of the Trust Companies Act is one that no doubt is causing more of the problem than the act.

From a prudent standpoint, as a small company, we very much would like to divert some of our assets into some of the other provinces. That is an expensive and riskier, in a way, proposition for a small company, because we do not understand that scene. But again, prudent lending in any one area, unless that area goes absolutely bankrupt, if you are not confined or prohibited or put upon by other legislation, maybe it is not quite as bad as it would appear.

**Mr. de Jong:** What about deposit insurance? We are seeing sort of a double standard coming into play where the larger institutions are being bailed out and their uninsured depositors are being covered, like the Canadian Commercial Bank and Northland Bank, and yet the smaller trust companies that have gone under, they do not seem to get any protection for their uninsured depositors. As an operator of a small trust company, do you feel there is this double standard?

• 1155

**Mr. Wollstein:** No question; there is, and again, I think Western Capital is a prime example of that. It is not a badly run trust company. It is unfortunate.

As a private operator, I do not believe in bail-outs. I do believe in the trust company's being responsible for its actions, and certainly, deposit insurance is one of the things that allows companies, be they . . . or large, to take more risk than they would normally take. On the other hand, because we do have deposit insurance now to take it away, it would also put a small trust company out of business, because a lot of the business we do is obviously under \$60,000. I just do not happen to believe in bail-outs; I do not think they are necessary.

## [Translation]

situation des compagnies de fiducie régionales, ni les règlements, pas plus qu'un éventuel manque de rigueur de la loi: la véritable raison est qu'en Alberta la loi interdit aux créanciers hypothécaires de saisir les autres biens du débiteur hypothécaire, de sorte que ce dernier peut facilement s'en sortir les mains nettes. Vous vous rendrez compte également que s'il n'y avait pas eu cette loi en Alberta, les pertes auraient été considérablement moindres, et peut-être les Pioneers et Western Capitals seraient-ils encore de ce monde. Voilà donc un problème, les autres réglementations. Mais la compagnie de fiducie fait également à mon sens partie du problème.

En second lieu, il y a évidemment le cas de la Crown, de la Seaway et de la Greymac, et je me demande vraiment si ce genre de situation se serait produite s'il n'y avait pas eu plafonnement des loyers en Ontario. Bien sûr, il y a peut-être un peu de malhonnêteté en cause, mais il est certain que s'il n'y avait pas eu plafonnement des loyers, ce genre de jeu de cache-cache n'aurait pas eu lieu. Encore une fois donc, c'est une loi qui ne relève pas de la Loi sur les compagnies fiduciaires qui est surtout à la base du problème.

Nous qui sommes une petite compagnie, par souci de prudence, nous aimerions beaucoup pouvoir disséminer une partie de nos avoirs dans d'autres provinces. Pour une petite compagnie, c'est une formule plus coûteuse et plus risquée aussi, dans un certain sens, parce que c'est un marché que nous ne comprenons pas. Mais je le répète, des activités de prêts prudentes dans un secteur donné, à moins que le secteur tout entier ne fasse faillite, si la loi ne vous limite pas ou ne vous l'interdit pas, ne sont peut-être pas aussi préjudiciables qu'elles n'en ont l'air.

**M. de Jong:** Et l'assurance-dépôts? Nous avons un peu l'impression qu'il y a deux normes: les principaux établissements se font renflouer et les déposants non assurés se font rembourser, c'est le cas de la Banque commerciale du Canada et de la Banque Nordland; par ailleurs il y des petites compagnies de fiducie qui ont fait faillite sans que leurs déposants non assurés aient été couverts. Vous qui représentez une petite compagnie fiduciaire, avez-vous également l'impression qu'il y a deux normes?

**M. Wollstein:** Cela ne fait aucun doute; et, encore une fois, je pense que la *Western Capital* en est un exemple frappant. C'est une société de fiducie dont la gestion n'est pas mauvaise. C'est malheureux.

En tant qu'indépendant, je ne crois pas aux renflouements. Je crois que les sociétés de fiducie devraient être responsables de leurs actes, et il est certain que l'assurance-dépôts est l'un des éléments qui permet aux sociétés, qu'elles soient grandes ou petites, de courir des risques plus considérables qu'elles ne le feraient normalement. Par ailleurs, si on supprimait maintenant cette assurance-dépôts, cela entraînerait la fermeture des petites sociétés de fiducie, car bon nombre de nos dépôts sont bien sûr de moins de 60,000\$. Mais je ne souscris pas à la pratique du renflouement; je ne pense pas que ce soit nécessaire.



## [Texte]

As you bring up, the bulk of the deposits at CCB were corporate, not personal, and I believe the whole concept of CDIC was basically to protect the small, naive, if you would, depositor. I still think that is the basic concept of CDIC and we should not move away from it.

**Mr. de Jong:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Lanthier.

**M. Lanthier:** Pour reprendre le concept énoncé tout à l'heure au sujet du manque de communication que vous semblez avoir avec Ottawa en ce qui concerne l'attente d'une réponse à des cas particuliers datant de janvier et de juin derniers, il est essentiel de noter qu'on a comparé le nouveau concept du Livre vert à un centre d'achats financier plutôt qu'à un supermarché, c'est-à-dire, qu'il y aurait de petites boutiques spécialisées tel dans un grand centre commercial financier. Vous avez dit tout à l'heure à mon ami de Jong que vous n'entrevoyiez pas que le fait d'avoir des bureaux régionaux pourrait apporter une solution à votre problème. Au contraire, cela le compliquerait parce que vous y verriez une complication de la procédure plutôt qu'une simplification.

Cependant, dans les centres d'achats, aux supermarchés plus précisément, il y a des caisses *express* où le petit acheteur qui veut avoir un service rapide est traité d'une façon différente de celui qui va faire son marché hebdomadaire. Cela ne serait-il pas un peu votre solution, si à Ottawa il y avait des caisses *express*, connaissant votre société particulière à l'intérieur de laquelle cette grande machine gouvernementale irait vous chercher les approbations basées sur deux faits: premièrement, être conscient de l'existence de votre compagnie et, deuxièmement, prendre en considération le fait que vous n'avez pas de *lobbyist* comme les grosses sociétés? Ne croyez-vous pas que le concept d'avoir deux poids et deux mesures: une pour les grosses compagnies et une pour les plus petites où le service serait plus personnalisé apporterait une solution à votre problème?

**Mr. Wollstein:** That is an interesting approach. I had not really thought of a dual system in Ottawa to assist the small trust companies, but that could help, where in effect, the small companies have their quasi-own association and therefore could deal through, as you say, an express cashier specifically for small companies. I think that is something that should be explored. I really do not have a reaction to it off the top of my head.

• 1200

**M. Lanthier:** Monsieur le président, j'ai été intimement lié à une petite compagnie d'assurance à charte provinciale. C'est ce que nous avions à Québec. Une personne rattachée à notre compagnie, qui nous connaissait très bien, allait chercher les approbations dans les différents ministères lorsque nous avions une demande à acheminer. Naturellement, si nous avions été une grosse compagnie, nous aurions eu nos *lobbyistes* à Québec ou dans chacun des ministères. Il faut être conscient du fait qu'il y a de petites compagnies régionales ou locales qui

## [Traduction]

Comme vous l'avez dit, la majorité des dépôts de la BCC étaient des dépôts de sociétés, et non de particuliers, et je pense que l'objectif de la SADC, au départ, était de protéger le petit déposant naïf. Je pense que c'est toujours là le principe de base de la SADC et que nous devrions nous en éloigner.

**M. de Jong:** Merci.

**Le président:** Monsieur Lanthier.

**Mr. Lanthier:** I would like to go back to what you were saying earlier concerning the communication gap you seemed to be experiencing with Ottawa in that you are awaiting replies on particular cases from last January and June, and in this regard I think it is essential to note that the new concept put forth in the green paper has been compared to a financial shopping centre rather than to a supermarket, that is to say, there would be small specialized shops comparable to a large financial shopping centre. You said earlier to my friend Mr. De Jong that you did not think that regional offices would solve your problem. To the contrary, they would complicate things because you feel that they would make the procedure more complex rather than simpler.

However, in shopping centres, in supermarkets specifically, there are express cashdesks where a customer who wishes to purchase only a few items can get quick service which differs from that available to the customer doing his weekly grocery shopping. Could this not be a solution to your problem; express cashdesks in Ottawa which would know your particular company and could guide you through the big government maze and help you to obtain authorizations because, firstly, they would be aware of the existence of your company, and secondly, they would consider the fact that you do not have a *lobbyist* here, as the big companies do? Do you not think that a dual system, one for the large companies and one for the smaller ones, which would be provided with more personalized service, would solve your problem?

**M. Wollstein:** C'est une façon intéressante d'aborder le problème. Je n'avais pas réellement songé à la possibilité d'un système double à Ottawa pour aider les petites sociétés de fiducie, mais il pourrait être utile pour les petites compagnies de pouvoir s'adresser à un organisme qui leur serait plus ou moins consacré, et pourrait donc, comme vous le proposez, faire office de caisse «*expresse*» réservée aux petites compagnies. Je pense que c'est une solution à étudier, mais je ne peux pas vraiment vous donner ma réaction à brûle-pourpoint, sans y réfléchir.

**Mr. Lanthier:** Mr. Chairman, I have had close ties with a small, provincially chartered insurance company. That is what we had in Quebec. Someone connected with their company, whom we knew well, looked after having our requests approved in the various departments. Naturally, if we had been a large company, we would have had our *lobbyist* in Quebec or in each of the departments. One must be aware of the existence of small regional or local companies which require special attention and which cannot operate in the same manner as larger companies.



[Text]

méritent une attention particulière, mais qui ne peuvent pas s'intégrer au système des grosses compagnies.

Ne croyez-vous pas que si nous voulons encourager les petites compagnies, nous devons leur donner des instruments à leur mesure et non les encombrer d'une énorme machine procédurière qui risque de les écraser? Je crois qu'on peut accueillir avec sympathie les demandes de cette petite compagnie de fiducie et que notre Comité devra en tenir compte d'une façon très pratique.

Merci.

**The Chairman:** Miss Nicholson.

**Miss Nicholson:** Thank you, Mr. Chairman.

First, I would like to thank Mr. Wollstein for a very helpful and practical brief. In this brief Mr. Wollstein has addressed a number of the proposals in the green paper.

Could I ask you to look at another scenario? Suppose this committee were to take the view that we would simply recommend some improvement of the regulatory powers, some updating of existing legislation, including some increase in the powers of the individual elements or pillars. What would you recommend based on that kind of scenario?

**Mr. Wollstein:** First, I think that is not a bad approach, rather than a great overhaul. As you know, we have expressed in here some concern about the schedule C approach. We only have 23 letters left in the alphabet.

One of the things that is required is an expansion of the basket clause. I think an expansion of the 15% level is what is needed, and not designating then that 10% of it has to be consumer and 5% commercial. It becomes a 15% clause. Do with it what you wish and, whatever your local requirements are, you work within that section.

I think the second part of it is elimination of the aspect of 75% of your loans and mortgages in residential mortgages. In certain areas, and certainly competitively market-wise, it makes much more sense to have a much heavier concentration of commercial. Again, properly put together, properly controlled, there is nothing wrong with commercial either. So I would eliminate the requirement of a percentage of residential mortgages in the portfolio.

To me those are the two major issues that would have to be addressed in the updating. We can live with the present act. At least we know the devil we have now, which is sometimes better than one you do not know, and we are allowed to carry on reasonably with investment in subsidiaries. So those are the two issues we would take on.

**Miss Nicholson:** Thank you. What about deposit insurance and regulation? Would you have any suggestions there?

[Translation]

Do you not think that in order to encourage small companies we must give them suitable tools and avoid weighing them down with masses of red tape? I think that we can be open to the requests of small trust companies. Our committee will have to adopt a practical approach in responding to them.

Thank you.

**Le président:** Mademoiselle Nicholson.

**Mme Nicholson:** Merci, monsieur le président.

J'aimerais, tout d'abord, remercier M. Wollstein pour ce mémoire utile et pratique. M. Wollstein examine dans ce mémoire certaines des propositions du Livre vert.

Pourrais-je vous demander d'examiner un autre scénario? Supposons que le Comité décide tout simplement de recommander certaines améliorations dans les pouvoirs de réglementation, une mise à jour de la législation actuelle, y compris une augmentation des pouvoirs dans les éléments individuels ou les piliers. Quelles seraient vos recommandations au sujet de ce scénario?

**M. Wollstein:** Tout d'abord, je ne crois pas que c'est une mauvaise idée, par rapport à une refonte complète. Comme vous le savez, nous avons exprimé quelques inquiétudes à propos de l'idée des banques de l'Annexe C. Il n'y a que 23 lettres dans l'alphabet.

Il faudrait envisager d'élargir la clause omnibus. Je crois qu'il faudrait assouplir ce plafond de 15 p. 100 en évitant de préciser que 10 p. 100 doivent être sous forme de prêts à la consommation et 5 p. 100, sous forme de prêts commerciaux. Cela devient une clause de 15 p. 100. Faites-en ce que vous voulez, et modifiez cette partie en fonction des exigences locales.

De plus, je crois qu'il ne faudrait plus exiger que 75 p. 100 des prêts et hypothèques soient sous forme d'hypothèques résidentielles. Dans certains secteurs, et sûrement du point de vue de la concurrence, il serait beaucoup plus logique d'accorder plus d'importance aux prêts commerciaux. Encore une fois, les prêts commerciaux pourraient être parfaitement acceptables si les conditions qui les régissent et la surveillance exercée étaient raisonnables. Je cesserais donc d'exiger un pourcentage d'hypothèques résidentielles dans le portefeuille.

De mon point de vue, ce sont les deux questions importantes à examiner au moment de la mise à jour. Nous pouvons supporter la loi actuelle. Du moins, nous en connaissons les faiblesses, et il vaut mieux un danger qu'on connaît qu'un danger qu'on ne connaît pas. De plus, nous sommes autorisés, sous certaines réserves, à faire des placements dans des filiales. Voilà donc les deux questions qui nous préoccupent.

**Mme Nicholson:** Merci. Que pensez-vous de l'assurance-dépôts et des règlements qui s'y appliquent? Auriez-vous des suggestions à nous faire?

[Texte]

[Traduction]

• 1205

**Mr. Wollstein:** You have caught me between what I would like to see, which would not be to the advantage of the small company . . . I really believe truthfully that deposit insurance should be insurance, and therefore there should be a co-insurance capability; but I also am realistic to realize that if that happened today, again there would be an outflow of funds even from well-managed small trust companies. Most small trust companies are well managed; I think we sometimes get carried away with the ones that are not. But no matter what you could do, you would still have an outflow.

I do not think the levels should be touched. I think the maximum level of \$60,000 is quite acceptable for small companies. On the premium structure, this is one place where you could get at the idea of regionalization. It would be a detriment to us somewhat, but I think the premiums should be addressed on a multi-issue basis, one of which is that if all your assets are tied up in one area your premium is higher. On the other hand, I think if your leverage is higher that is also a higher risk; therefore a chartered bank with a 25 or 28 or 30 times multiple should pay a higher premium, because their leverage is higher even though they are larger. A trust company levered at 12 to 1 should pay less. I think that is how I would get at some of the issues of regionalization and leverage—do it through the premium on deposit insurance.

**Miss Nicholson:** Thank you very much.

**The Chairman:** Mr. Minaker.

**Mr. Minaker:** Mr. Chairman, through you to Mr. Wollstein, would you have any objections if, in the co-insurance plan, that portion that would not be insured . . . I think the banks have proposed a figure like the first \$20,000 or \$25,000 would be fully insured and anything above that would be 50% or 75% insured. How do you feel it would affect a small trust company like yours if it were allowed that private insurance came in to insure that other portion that CDIC would not cover? Could you see that having a detrimental effect on the small trust companies, or do you feel things would work out in the marketplace?

**Mr. Wollstein:** Prior to the problems of the S and Ls in Ohio, I believe it was, I would have said okay, but I am not so sure of that now. I think if you were to come with a co-insurance clause today it would have to be that the first \$60,000 is totally insured and anything over and above that would be co-insured or you are going to have a run on the small trust companies. I do not think you can touch the \$60,000; now it is carved in stone, and if you start playing around with that you are going to hurt small trust companies and larger trust companies. If the intent or the thought is of increasing the level of CDIC, I think that increase could be looked at on a co-insurance basis.

**Mr. Minaker:** If there are insurances available out there that would cover that differential above the \$60,000, do you think it would be okay to let the marketplace look after that

**M. Wollstein:** Je suis partagé, car les améliorations que j'entrevois ne seraient pas à l'avantage de la petite société. Je pense sincèrement que l'assurance-dépôts devrait être une assurance comme les autres, avec la possibilité d'assurances complémentaires. Cependant, je suis aussi réaliste et je sais que si cela se produisait aujourd'hui, une sortie de capitaux se produirait même dans les petites sociétés de fiducie les mieux gérées. La plupart des petites sociétés de fiducie sont bien gérées. Je crois que nous insistons parfois trop sur celles qui ne le sont pas. Cependant, quoique vous fassiez, il y aurait malgré toute une fuite de capitaux.

Je ne crois pas que les plafonds devraient être modifiés. Je crois que le plafond de 50,000\$ est parfaitement acceptable pour les petites sociétés. Vous pourriez en arriver à une certaine régionalisation grâce au système de prime. Cela nous ferait sans doute un peu de tort, mais je crois qu'il faut aborder la question des primes sous différents aspects, en tenant compte du fait que si tout votre actif se trouve dans un seul secteur vos primes seront plus élevées. D'autre part, plus votre levier financier est élevé plus les risques sont élevés. Ainsi, une banque à charte avec un multiple de 25, 28 ou 30 paiera une prime plus élevée même si la banque est plus importante. Une société de fiducie avec un ratio de levier 12:1 devrait avoir une prime moins élevée. Voilà comment j'aborderais les questions de régionalisation et de levier. Je le ferais par l'entremise des primes sur l'assurance-dépôts.

**Mme Nicholson:** Merci beaucoup.

**Le président:** Monsieur Minaker.

**M. Minaker:** Monsieur le président, je voudrais poser une question à M. Wollstein. Dans le cas du régime d'assurance complémentaire, auriez-vous des objections à ce que la partie actuellement non assurée—je crois que les banques ont proposé un chiffre de 20,000\$ ou 25,000\$—soit entièrement assurée et que tout montant au-dessus de cette somme soit assuré à 50 p. 100 ou 75 p. 100. Quels seraient les répercussions sur une petite société de fiducie telle que la vôtre si l'on autorisait les assureurs privés à assurer la partie que la SADC ne veut pas assurer? Pensez-vous que cela ferait du tort aux petites sociétés de fiducie ou est-ce que l'on pourrait se fier au jeu du marché?

**M. Wollstein:** Je vous aurais répondu dans l'affirmative avant que les associations d'épargnes et de prêts de l'Ohio n'aient eu des problèmes. Je n'en suis plus aussi certain. Si vous vouliez avoir une clause qui traiterait de la co-assurance aujourd'hui, il vous faudrait assurer entièrement les premiers 60,000\$, et tout montant en sus serait co-assuré. Autrement, vous risqueriez une ruée sur les petites sociétés de fiducie. Je ne crois pas que l'on puisse modifier ce chiffre de 60,000\$. Il est immuable, et si vous commencez à jouer avec, vous allez faire du tort aux petites et aux grandes sociétés de fiducie. Si votre intention est d'augmenter le niveau assuré par la SADC, je crois qu'il faudrait procéder avec la co-assurance.

**M. Minaker:** S'il y avait des compagnies d'assurance prêtes à offrir une assurance pour la partie dépassant 60,000\$, pensez-vous que l'on pourrait se fier au marché? Il se peut que



**[Text]**

rather than . . . ? I could see maybe the big banks getting some insurance companies to cover them, but other institutions might have difficulty. Do you think it would hurt the smaller trust companies?

**Mr. Wollstein:** Do you mean do I think we could possibly attract private insurance?

**Mr. Minaker:** Yes.

**Mr. Wollstein:** It no doubt would be a problem. Again, depending on which segment of the insurance industry would be coming at that, I am not so sure there is not a loss of faith in some of the insurance industry today too, which may suggest that is not totally acceptable in the eyes of the public either. So I do not know the answer to that, but I think there certainly is the possibility that unless there were a one-premium-for-all approach, which is not insurance, then definitely that would be a negative for the small company.

**Mr. Minaker:** Would you be opposed to it?

**Mr. Wollstein:** I would not be opposed to it as long as I was playing, as Mr. MacIntosh says, on the level playing field; but if I have to play on the up-hill one I would be opposed to it.

**Mr. Minaker:** Thank you.

**The Chairman:** Mr. Wilson.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I just want to explore with you the area of loan asset security appraisals. We have been told, and it is obviously so, that a loan in a sense is an investment, because if the amount advanced is too great then in effect you have purchased the property being secured. We see in front of us right now a couple of situations where there has been either over-valuation of those assets or a failure to reappraise them in the light of changing conditions. My question is: Considering the enormous contingent public expense, should the inspection and regulatory people have qualified people on hand to conduct an examination of those assets from time to time?

• 1210

**Mr. Wollstein:** Definitely not. That is something that is local. I think what they should conduct is an examination of the appraisers, but appraisal is a very localized thing, and if you bring a Toronto appraiser into Halifax, he is not going to understand the system.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Would it be feasible, for example, for the regulatory body to have a resident person—for example, in the case of Canadian Commercial, to have had someone resident in Edmonton—whose job it is to monitor that sort of thing on behalf of government?

**Mr. Wollstein:** Would you expand on "monitor that sort of thing"? What do you mean?

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I am not sure myself. I guess I have in mind, considering the enormous public exposure, that perhaps it would not be untoward,

**[Translation]**

les grandes banques trouvent des compagnies d'assurances pour les assurer, mais que les autres institutions risquent d'avoir des difficultés. Pensez-vous que cela nuirait aux petites sociétés de fiducie?

**M. Wollstein:** Vous me demandez si, à mon avis, on pourrait intéresser les assureurs privés?

**M. Minaker:** Oui.

**M. Wollstein:** Cela présenterait sûrement un problème. Encore une fois, cela dépend du secteur de l'assurance qui s'y intéresse, mais je me demande s'il n'y a pas une certaine perte de confiance dans certains éléments du secteur de l'assurance aujourd'hui. Cela pourrait signifier que ce ne serait pas entièrement acceptable du point de vue du public non plus. Je ne peux donc pas vous donner de réponse. Toutefois, j'estime que cela nuirait à la petite société, à moins que vous décidiez d'adopter une prime universelle, ce qui ne serait pas une assurance.

**M. Minaker:** Seriez-vous contre cette idée?

**M. Wollstein:** Je ne suis pas contre, du moment qu'il y a équité concurrentielle, comme l'a dit monsieur MacIntosh, mais si je suis handicapé, je serais contre.

**M. Minaker:** Merci.

**Le président:** Monsieur Wilson.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Je voudrais que nous discussions de l'évaluation des prêts et titres. On nous a dit, et cela est évident, qu'un prêt représente, en un sens, un placement, car si la somme prêtée est trop élevée, vous vous trouvez à avoir acheté les biens ainsi garantis. Nous avons actuellement sous les yeux un ou deux cas manifestes de surévaluation du portefeuille ou encore d'absence totale de réévaluation, alors que les conditions avaient changé. Ma question est donc la suivante: compte tenu des frais énormes que cela occasionne au trésor public, les responsables de la réglementation et de l'inspection devraient-ils avoir une équipe de gens qualifiés pour procéder régulièrement à l'examen de ces portefeuilles?

**M. Wollstein:** Absolument pas. C'est quelque chose de tout à fait local. Il faudrait plutôt à mon avis vérifier la compétence des évaluateurs, mais l'évaluation est quelque chose de très localisée, et si vous faites venir un évaluateur de Toronto à Halifax, il est certain qu'il ne comprendra pas le système.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Ne serait-il pas possible que l'organisme de réglementation ait sur place un fondé de pouvoir, par exemple dans le cas de la Banque Commerciale du Canada, quelqu'un qui aurait été sur place à Edmonton—et qui serait chargé, pour le compte du gouvernement, de suivre précisément ce genre de chose?

**M. Wollstein:** Que voulez-vous dire au juste par «suivre ce genre de chose»? Qu'entendez-vous par là?

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** En fait, je n'en sais trop rien. J'imagine, compte tenu du fait qu'il en coûte énormément à la population, qu'il ne serait peut-être pas mal



[Texte]

looking to the future, to have staff people who in fact are employed by, say, the Inspector General of Banks who would reside where the head office of the bank or trust company is and whose job it would be to work out of the premises and to constantly monitor the loan portfolios and to assume the responsibility of making sure their values are what they are stated to be.

**Mr. Wollstein:** I can see having to add another desk in my office.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Yes, but on the other hand, when you talk about hundred of millions of dollars going out the other way, perhaps it is not an unreasonable thought.

**Mr. Wollstein:** I guess I do not know. My only knowledge of the CCB is what I read in the newspaper and I am not convinced that the problem of CCB was over-appraisal. It seems to me that some of the problem may have been relative to lending unpaid interest and things such as that to extend the period of the problem, hoping that inflation or something would take you out of the situation. I do not think their initial... What you are really talking about is what is your loan at the initial out stages. Well, 99% of the loans are not bad loans when you make them. The problem is what happens to you between the time you make it and the time it is supposed to get paid off.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** That is exactly what I am trying to explore with you. I will agree there must be some basis for the initial loan, but it is on the books for a time and conditions change. It may well be that, owing to no one's fault or, shall we say, extraneous factors—the collapse of an energy-driven economy, for example, as we have seen in western Canada—in that situation, clearly those loan assets would have to be revalued in the light of reality. Ought not some monitoring be done in regard to situations like that on an ongoing basis?

**Mr. Wollstein:** I do not know how to react to that. I go back to the 1930s, and if you had that same system in the 1930s, there would not be a chartered bank left today. For most of them, their assets were over-valued relative to their present value. Therefore, if you brought in that system again—not again; it has never been in before—would you not put a lot of financial institutions out of business? Remember, part of your problems can be resolved from the profits, etc., that you are making on other loans. It becomes a question of the volume of your problem loans, I guess, versus any one particular problem loan.

I know I am going around and not answering you because I do not have a clear feeling. I do not like it, but it is more regulation. I am really questioning: If there is a civil servant coming in to second-guess that which has already been done, are we going to create more problems than we are going to solve?

[Traduction]

avisé, dans une perspective future, d'avoir des gens employés, mettons, par l'inspecteur général des banques, des gens qui habiteraient dans la ville où se situerait le siège social de la banque ou de la compagnie de fiducie, des gens qui seraient chargés de travailler sur place et de suivre régulièrement l'évolution des portefeuilles de prêts et de vérifier si les chiffres portés dans les livres correspondent bien à la réalité.

**M. Wollstein:** Pour moi, cela équivaldrait à ajouter un bureau dans mes locaux.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Oui, mais en revanche puisque nous parlons de centaines de millions de dollars qui disparaissent, ce ne serait peut-être pas déraisonnable.

**M. Wollstein:** En fait, je n'en sais rien. Tout ce que je sais de la BCC, c'est ce que j'en ai lu dans les journaux, et je ne suis pas convaincu que le problème de cette banque ait été dû à une surévaluation. Il me semble qu'une partie du problème vient peut-être de ce que la banque avait prêté des intérêts non versés, par exemple, ce qui reportait le problème, dans l'espoir que l'inflation finirait par la sortir d'embarras. Mais je ne pense pas qu'à l'origine... En fait, vous voulez parler ici des phases initiales de ces prêts. Comprenez-moi bien, 99 p. 100 des prêts ne sont pas des prêts douteux au moment où vous les accordez. Le problème, c'est ce qui arrive entre le moment où vous accordez le prêt et le moment où il est censé être remboursé.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** C'est précisément ce que j'essaie d'élucider avec vous. Je suis d'accord, si le prêt est consenti à l'origine, il doit y avoir une justification, mais un prêt dure dans le temps, et avec le temps, les conditions changent. Ce n'est peut-être la faute de personne, ce sont peut-être des facteurs tout à fait extérieurs, par exemple l'effondrement d'une économie fondée sur le secteur énergétique comme dans le cas de l'Ouest du pays—et à ce moment-là il est évident que le portefeuille de prêts doit être réévalué sous l'angle des conditions nouvelles. Ne devrait-on donc pas suivre un peu ce genre de chose de façon régulière?

**M. Wollstein:** Je ne sais vraiment pas quoi vous répondre. Je pense aux années 30, si ce système avait existé à cette époque-là, il n'y aurait plus une seule banque à charte aujourd'hui. Dans la plupart des cas, il y avait eu effectivement surévaluation du portefeuille à l'époque par rapport à la valeur réelle. Si par conséquent ce système avait été réimplanté—non pas réimplanté parce qu'il n'avait jamais été implanté—cela ne reviendrait-il pas à faire fermer leurs portes à énormément d'établissements financiers? Souvenez-vous qu'il est toujours possible de remédier à une partie des problèmes en puisant dans les bénéfices réalisés grâce aux autres prêts. Il s'agit à ce moment-là simplement d'une question de pourcentage de prêts douteux par rapport à tel ou tel prêt douteux en particulier.

Je sais que je tourne autour du pot et que je ne vous apporte pas de réponse, mais je n'ai pas vraiment une opinion bien tranchée. Je n'aime pas ce qui se passe, mais il y a toujours davantage de réglementation, et la question que je me pose est celle-ci: si nous avions un fonctionnaire qui viendrait chez nous spéculer sur ce qui a déjà été fait, ne créerions-nous pas plus de problèmes que nous n'en réglerions?

[Text]

• 1215

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** I think we are trying to make sure that what should be done is done. I think it is prudent for any institution to continue to update that portfolio because it may be double what it was or it may be half. I do not know, but they should know, and indeed if they do not then I think it is mandatory that the government do so.

**Mr. Wollstein:** We have an annual inspection by CDIC and they certainly do home in on any loans on which interest is not up to date. So I am wondering if that system is not already there. Are you talking maybe about the quality of the inspector rather than whether or not the inspection is being done?

I do not know the CCB situation so I am at a disadvantage.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** It seems to me that there is a problem there. The question is how one addresses it, and if it involves more "civil servants", as you say, then so be it. I think these would have to be people who have the expertise and the knowledge to be able to check up on what may be amiss.

I do not think it is inconsistent. I recall that at the beginning of your statement you say that the most important of the principles is to ensure the soundness of financial institutions and the stability of the financial system.

**Mr. Wollstein:** That is right.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** It seems to me that this goes to the very heart of the matter, and I am curious as to why you have the reticence in terms of a qualified regulatory person being on hand to monitor some of these situations.

**Mr. Wollstein:** I guess mainly because I have a reticence to more control of any kind. That is my problem, if you really want to know.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** But you say here:

Businessmen world-wide, if left to their own devices, would appear to put profits ahead of the public and national... good.

**Mr. Wollstein:** No question. All I am saying is that I think our present system is not that bad.

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** It has not worked very well though, has it?

**Mr. Wollstein:** But the question is why it has not worked so well. I still think our present act has enough punch in it to stop most of the things that have gone on, except dishonesty. Why it did not is not up to me to answer yet. By all means I think we should use certain...

[Translation]

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Nous essayons, je crois, de faire en sorte que ce qui doit être fait, soit fait. Il est prudent, dirais-je, que les établissements, quels qu'ils soient, continuent à mettre à jour leurs portefeuilles, étant donné que celui-ci peut très bien doubler de valeur ou perdre la moitié de sa valeur. Moi, je n'en sais rien, mais les établissements financiers devraient le savoir, et s'ils ne le savent pas à ce moment-là, mon opinion est que le gouvernement devrait s'en charger.

**M. Wollstein:** La SADC procède chez nous à des inspections annuelles, et il est évident qu'elle met le doigt sur tous les prêts dont les intérêts courus sont en retard. Je me demande donc si le système dont vous parlez n'existe pas déjà. Peut-être voulez-vous parler de la compétence de l'inspecteur plutôt que du fait que l'inspection est ou n'est pas faite?

J'ignore ce qu'il en est dans le cas de la BCC; je suis donc un peu en porte à faux.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Il me semble qu'il y a effectivement un problème. Il s'agit de savoir comment le résoudre, et s'il faut faire intervenir davantage de fonctionnaires, eh bien tant pis. À mon avis, il faudrait que ces gens aient les compétences et les connaissances nécessaires pour pouvoir repérer ce qui ne marche pas.

Je ne pense pas que ce soit illogique. Je me souviens vous avoir entendu dire au début de votre exposé que le plus important de tous les principes était précisément d'assurer la saine assise des établissements financiers et la stabilité du système financier dans son ensemble.

**M. Wollstein:** C'est parfaitement exact.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Il me semble que c'est précisément là le cœur du problème, et j'aimerais bien savoir pourquoi vous êtes tellement réticent à l'idée d'avoir sur place un représentant qualifié de l'organe de réglementation, qui suivrait les dossiers comme ceux-là.

**M. Wollstein:** J'imagine que c'est principalement parce que je répugne à multiplier les contrôles. Si vous voulez vraiment savoir la vérité, c'est cela qui m'embête.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Mais vous nous dites ici:

Dans le monde entier, si on laissait faire les hommes d'affaires, il semble qu'ils feraient inmanquablement passer les bénéfices avant l'intérêt public et l'intérêt national...

**M. Wollstein:** Cela ne fait aucun doute. Je veux toutefois également dire qu'à mon avis le système actuel n'est pas si mauvais que cela.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Mais il n'a pas donné d'excellents résultats, n'êtes-vous pas d'accord?

**M. Wollstein:** Certes, mais il s'agit de savoir pourquoi. À mon avis, la loi actuelle est suffisamment draconienne pour pouvoir mettre un terme à la majorité des choses qui ne marchent pas, exception faite de la malhonnêteté. De là à savoir pourquoi elle n'a pas produit ce résultat, la réponse ne



## [Texte]

Look, when I get asked questions by some of the present people—and they are going to cut me off if I say this, but . . .

**The Chairman:** Go ahead.

**Mr. Wollstein:** We have some very good people in the Department of Insurance; we have some who are not too good . . .

**The Chairman:** Are not too bright.

**Mr. Wollstein:** —and some of the questions I get asked are the wrong questions. Now, that has nothing to do with the act. So why not look at the quality of the individual under the present act and see if the right questions get asked. I am going to answer the questions you ask. If you forget to ask the right question then I may not answer it for you.

Is that more control? I do not know. I do not think it is. I think we are looking at a much higher powered group of regulators.

**The Chairman:** A better quality of regulators.

**Mr. Wollstein:** I will bet you that Don Fullerton does not know everything that goes on in the Bank of Commerce. How are you supposed to expect a regulator coming in once a year to know what is going on in a bank?

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Mr. Chairman, could I just ask one more?

In the light of what you have said, and bearing in mind that, let us face it, the financial system is pretty essential to our society . . .

**Mr. Wollstein:** No question.

• 1220

**Mr. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** We have to have full confidence in it. Is there not an obligation on people such as yourself, who feel there are inadequacies, to come forward? You basically just have. But why wait till now? Why not come and say: Look, I am being looked at here; a regulatory officer comes by, some half-wit who gives me some cursory examination that means nothing; why do you not drill these people in the sort of things they should be doing? It would be to your advantage and the advantage of the industry.

**Mr. Wollstein:** Theoretically, that is correct. Practically, I would have to take on somebody who has the ability to shut me down, or whatever; and I am not so sure I want to take that risk. If I felt it was risk free, I no doubt would; but I am not so sure it is.

## [Traduction]

m'appartient pas, mais quoi qu'il en soit, je reste persuadé que nous devrions utiliser . . .

Comprenez-moi bien, lorsque les gens qui sont en place actuellement me posent des questions—et on va m'interrompre si je dis ce que je voudrais vous dire à ce sujet . . .

**Le président:** Allez-y.

**M. Wollstein:** Il y a des gens extrêmement compétents au département des assurances, mais il y en a également qui ne sont pas très bons . . .

**Le président:** Qui ne sont pas très brillants.

**M. Wollstein:** . . . et parfois, les questions qu'on me pose ne sont pas les bonnes questions à poser. Mais cela n'a rien à voir avec la loi. Pourquoi donc ne pas prendre le problème sous l'angle de la compétence des inspecteurs dans le cadre de la loi actuelle et vérifier si les questions posées sont bien celles qui devraient être posées. Moi, je réponds aux questions que vous me posez. Si vous oubliez de m'en poser une, il se pourrait que je ne vous donne pas spontanément la réponse.

Cela veut-il dire davantage de mesures de contrôle? Je l'ignore. Je ne le pense pas. Je pense que nous devons envisager de donner beaucoup plus de pouvoirs aux responsables de la réglementation.

**Le président:** Et dont la compétence serait meilleure.

**M. Wollstein:** Je vous parie tout ce que vous voulez que Don Fullerton ne sait pas tout ce qui se passe à la Banque de Commerce. Comment pouvez-vous imaginer qu'un responsable de la réglementation qui vient une fois par an sache ce qui se passe dans une banque?

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Monsieur le président, pourrais-je poser une dernière question?

Compte tenu de tout ce que vous nous avez dit et sans oublier, soyons réalistes, que le système financier est quand même essentiel pour notre société . . .

**M. Wollstein:** Cela ne fait aucun doute.

**M. Wilson (Swift Current—Maple Creek):** Nous devons donc lui faire pleinement confiance. Les gens comme vous, puisque vous pensez qu'il y a des lacunes, n'ont-ils pas à ce moment-là l'obligation de le signaler? C'est ce que vous venez de faire, en somme. Mais pourquoi avoir attendu jusqu'à maintenant? Pourquoi ne pas venir nous trouver en disant: écoutez, il y a une inspection chez moi, il y a un représentant de l'organe de réglementation qui vient vérifier mes livres, un genre de demeuré qui parcourt les livres en diagonale, pourquoi ne donnez-vous pas une formation à ces gens-là pour qu'ils fassent bien leur travail? Ce serait dans votre intérêt, en plus d'être dans l'intérêt de toute l'industrie.

**M. Wollstein:** En théorie, vous avez raison, mais en pratique, il faudrait que j'accepte quelqu'un qui aurait le pouvoir de me faire fermer boutique, et je ne suis pas vraiment convaincu que je veuille prendre ce genre de risque. Si j'avais la certitude qu'il n'y aurait aucun risque, bien sûr je le ferais, mais je n'en suis pas persuadé.



*[Text]*

**Mr. de Jong:** Just one question, though I realize it opens another field. The banks have been suggesting to us that if we expand the powers of the trust companies, the 10% ownership rule should be applied to them as well. I think that begins to make sense for large trust companies and large financial institutions, but I do not think it makes much sense for smaller ones; locally owned smaller ones. That would be prohibitive. As well, part of the strength of a small, locally owned trust company is the drive and the innovation of the owner-manager. I wonder if you have any comments on it and if you could see that there could be a sort of two-tier system, such that once a company reaches a certain size the larger ownership regulation kicks into place.

**Mr. Wollstein:** I think you have really hit the heart of the matter. There really are two levels of trust company, and we are trying to deal with both of them under the same rules. There is almost nothing in common between my \$82 million trust company and the Royal Trust or Canada Trust. Also, our impact is so different.

I would very much support a break at about \$1 billion in assets or \$50 million in equity as the difference between a small and a larger trust company. I think there could be different rules for them; and one certainly is the 10% ownership. I support the banks in the larger trust companies. One of the advantages of single ownership in a small one is if the single owner has the financial resources. If that small trust company is having a few problems, it is much easier for them to come to the rescue—as happened in my own trust company, the one I am involved with—and keep it out of trouble. That would not have happened if you had to go to the marketplace; if you had a diverse bunch of shareholders.

So I think there is a cut-off. You have two different kinds of trust companies. Then, really, you have the fiduciary side of the business and the banking side. There is no reason why the banking side should not be fairly common among all “banking institutions” and segregate off the trust side.

**The Chairman:** Thank you very much, Mr. Wollstein. You have been most helpful, because you are one of the few people representing very, very small trust companies who have been in to see us, and it is important that we understand exactly your problems.

*[Translation]*

**M. de Jong:** Une dernière question, qui pourtant ouvre la porte d'un tout autre domaine: les banques nous ont laissé entendre que si nous étendions les pouvoirs des compagnies de fiducie, la règle des 10 p. 100 d'actionnaires devrait également s'appliquer à elles. À mon avis, c'est assez logique pour les grosses compagnies de fiducie et pour les gros établissements financiers, mais je ne pense pas que cela le soit pour les petits établissements, pour les petites compagnies appartenant à des gens de l'endroit. Ce serait en effet tout à fait prohibitif. Il faut également ajouter que si les petites compagnies de fiducie appartenant à des gens de l'endroit et qui n'ont pas beaucoup d'envergure sont à ce point vigoureuses, c'est en partie à cause de la motivation et de l'imagination du propriétaire, qui est en même temps le directeur. Avez-vous quelque chose à nous dire à ce sujet et à votre avis, ne pourrait-on pas avoir un système qui prévoit deux catégories en quelque sorte, un système tel que dès lors qu'une compagnie arriverait à un certain chiffre d'affaires, les dispositions relatives au pourcentage d'actionnaires entreraient automatiquement en jeu?

**M. Wollstein:** Je pense que vous avez vraiment mis le doigt sur quelque chose d'important. Il y a effectivement deux catégories de compagnies de fiducie, et nous essayons de faire tomber ces deux catégories sous le coup des mêmes règlements. Il n'y a pratiquement rien de commun entre ma compagnie qui représente 82 millions de dollars et le Trust royal ou le Trust du Canada. Sans même parler du fait que notre portée est tout à fait différente.

Je serais personnellement tout à fait favorable à un seuil qui se situerait aux environs d'un milliard de dollars en portefeuilles ou de 50 millions de dollars en biens propres, seuil qui ferait la différence entre une grosse et une petite compagnie de fiducie. À mon avis, il pourrait y avoir des règles différentes pour chaque catégorie, et une de ces règles est effectivement celle du pourcentage de 10 p. 100. Je suis de l'avis des banques pour ce qui est des grosses compagnies de fiducie. Mais l'un des avantages de l'actionnaire unique dans le cas d'une petite compagnie se concrétise dès lors que l'actionnaire unique en question a les moyens financiers nécessaires. Si cette petite compagnie de fiducie connaît quelques problèmes, il est beaucoup plus facile de venir à la rescousse comme ce fut le cas pour ma propre compagnie et de la sortir ainsi d'embarras, ce qui n'est pas le cas lorsqu'il faut s'adresser au marché des capitaux, et ce qui n'est pas le cas non plus s'il y a toute une série d'actionnaires en présence.

Il y a donc à mon avis une frontière. Il existe deux catégories différentes de compagnies de fiducie, et à ce moment-là, il faut ajouter qu'il y a l'aspect fiduciaire et l'aspect bancaire des activités; et je ne vois pas pourquoi l'aspect bancaire ne pourrait pas être à peu près le même pour tous les «établissements bancaires» tout en étant bien différencié de l'aspect fiduciaire.

**Le président:** Merci beaucoup, monsieur Wollstein, vous nous avez été très précieux parce que vous êtes précisément l'un des rares représentants de ces toute petites compagnies de fiducie à avoir déposé devant nous, et il est important pour nous que nous comprenions bien quels sont vos problèmes.

[*Texte*]

The meeting is now adjourned until 2 p.m.

[*Traduction*]

Le Comité interrompt maintenant ses travaux jusqu'à 14 heures.





APPENDIX "FNCE-91"

**THE MARITIME LIFE ASSURANCE COMPANY**  
**Submission To The**  
**HOUSE OF COMMONS STANDING COMMITTEE**  
**On**  
**FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS**  
**On**  
**THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS**  
**September 30, 1985**



The Maritime Life Assurance Company is pleased to respond to the Proposals for Discussion published by the Minister of State for Finance in the Green Paper and the Technical Supplement, dated April and June, 1985, respectively.

### **Introduction to Maritime Life**

In the sixty-three years since its incorporation in Nova Scotia, Maritime Life has evolved from a small provider of personal insurance into a large, national issuer of a complete range of products to service both the individual and group markets. The national nature of the Company is shown by the regional distribution of its contractual obligations.

Atlantic Provinces	15%
Quebec	23%
Ontario	42%
Western Provinces	20%

At the end of 1984, Maritime ranked seventeenth in the Canadian life insurance industry, as measured by its total assets of \$1.4 billion. The Company's Head Office is in Halifax, Nova Scotia.

Maritime is recognized as an innovator in product development and in marketing. For example, the Company was the first in the Canadian industry to introduce policies with returns based on current interest rates.

Also, Maritime has become a significant factor in Canadian investment markets, especially in the field of mortgages, which represent more than 75% of the Company's assets. The majority of these loans are secured by multiple-unit residential properties and are government insured.

Originally, Maritime Life was owned by a group of private investors, located primarily in Atlantic Canada. In 1969, ownership changed hands when Maritime was sold to the John Hancock Mutual Life Insurance Company of Boston, Massachusetts and continues to-day as a wholly owned subsidiary of that company. Maritime enjoys considerable autonomy in responding to domestic market conditions, especially regarding product development, while benefitting from the experience and strength of the parent company. Members of Maritime's upper management levels all are Canadian.

### **Principles and Direction**

Your review of the regulation of Canadian financial institutions is timely. The proposals recognize the significant structural evolution which already is underway and establish a framework within which further changes can be accommodated. With specific regard to the insurance industry, it has been acknowledged that a comprehensive review of the governing legislation is long overdue. Maritime Life welcomes the opportunity to participate in the process.



In introducing the Proposals for Discussion, the government has set out a number of fundamental principles and directions, with which Maritime Life is in general agreement. As well, Maritime is pleased to add its overall support to the position of the life and health insurance industry, which was presented to you earlier by the Canadian Life and Health Insurance Association (CLHIA).

### **Areas of Particular Interests**

However, there are a number of areas in which Maritime has particular interest. The paragraphs which follow express those concerns.

1. Foreign Ownership - the Bank Act
2. Foreign Ownership - Investment Restrictions
3. Investment Portfolio Regulations
4. Supervision and Tied-Selling
5. Directors

#### **1. Foreign Ownership - The Bank Act**

As stated in the introduction, Maritime Life is owned by the John Hancock. Therefore, the issues related to foreign ownership are of vital concern.

The John Hancock is the sixth largest life insurance company in the United States, with assets of \$25 billion. It is a mutual company, owned by its policyholders. Its principal business is the business of life insurance. However, in order to complement its existing line of financial products and services, it is in the process of entering into retail banking in the United States through another subsidiary. The expectation is that, in its early years of operation, the new subsidiary's assets will grow to only one half billion dollars, less than 2% of the Hancock's total assets. The limited significance of that activity notwithstanding, because of the operation of the Bank Act, the John Hancock will be deemed to be a "foreign bank". As such, it would be prohibited from owning a regulated financial holding company in Canada. Therefore, Maritime strongly endorses the CLHIA's recommendation that the Bank Act's definition of a foreign bank and the consequences of a life insurer's becoming affiliated with a foreign bank should be revised to remedy this unfortunate consequence. The Committee is urged to press for an early resolution of this problem.

## **2. Foreign Ownership - Investment Restrictions**

In order to provide equality of treatment under Canadian investment regulations, the CLHIA recommended "...that Canadian status be granted to non-resident life insurers based on their respective identifiable assets supporting liabilities in Canada for Canadian policyholders". Maritime joins with others in the industry in supporting that position.

### 3. Investment Portfolio Regulations

Maritime Life welcomes the review of the regulations governing the investment practices of financial institutions.

Maritime expresses general support for the position of the life insurance industry as stated in the CLHIA's presentation. Particular support is given to the recommendation that life insurance companies should continue to be allowed to own common shares of any corporation other than permitted subsidiaries to the present maximum of 30%. In addition, Maritime contends that there is a constructive role for responsible subordinate mortgage lending by financial institutions. Therefore, Maritime Life supports the CLHIA's recommendation that second and junior mortgages need not be insured fully or otherwise guaranteed if the ratio of total debt to underlying value of the security does not exceed 75%.

Maritime Life commends the government for its recognition that liabilities are not homogeneous within individual institutions and among institutions of different types. With regard to an institution's exposure in any one investment position, to any one individual and to particular classes of assets, Maritime recommends that limitations should be based on a combination of total assets and capital and surplus. In addition, with regard to



the total that may be invested in common stocks and real estate, Maritime endorses the government's proposals of limitations based on percentages of both capital and surplus and specified types of liabilities. In supporting the thrust of these proposals, Maritime Life looks forward to further discussion prior to specific percentages being enshrined in legislation.

#### **4. Supervision and Tied-Selling**

The government intends to review the system of supervision of the financial services sector. While it may appear to be obvious, it bears emphasizing that, to be effective, regulation and supervision must be supported by adequately staffed departments. Maritime supports the position of the CLHIA in recommending that insurers continue to be regulated directly by competent specialists skilled in the business of life insurance. The existing system has been characterized by a high degree of continuity and professionalism which Maritime recommends should persist.

Closely related is the issue of the scope and focus of supervision. Maritime agrees that the core function of each of the "pillars" should be operated through a separate corporation, to facilitate the supervision of each core function by regulators specializing in that field of activity. In addition to enhancing solvency protection, such a structure facilitates the regulation of tied-selling, which is

an aim of the government expressed in the Green Paper. It is likely that related companies in a network of financial institutions will seek to offer a package of financial products. In these circumstances, Maritime urges the Committee to ensure that the consumer should not be prohibited from purchasing an individual component separately.

## 5. Directors

In the Technical Supplement, the government proposes to enhance the role of directors. Also, it seeks to improve the functioning of boards of directors. In that vein, it proposes to prohibit interlocking directorships involving financial institutions that are not affiliated or related. Such a prohibition would remove from many boards current directors who possess the "...expertise, experience and personal suitability", which are among the government's criteria for personal qualification for the office of director. The proposed ban would reduce significantly the number of available skilled and knowledgeable individuals who are so important to the functioning of financial institutions. The imposition of such a ban would be disruptive to the continuity of directors' valued guidance of many institutions, including Maritime Life. Therefore, Maritime recommends that at least one third of

directors be permitted to hold a similar position in corporations the core function of which pertains to another "pillar" of the Canadian financial system.

### Conclusion

Earlier, it was stated that your review is timely. It also has become topical. The importance of your task cannot be overstated. It is essential that confidence in Canada's financial system be maintained. Maritime Life offers its encouragement that the process should be pursued expeditiously.



APPENDIX "FNCE-92"

Regulation of  
Financial Institutions

\*

Position of  
Assumption Mutual Life Insurance Company

The assets of Assumption Mutual Life are \$170 million and that of its subsidiaries, \$35 million, for a total of \$205 million. Together, the companies employ 400 persons, 300 of which are located in New Brunswick.

The Green Paper on the regulation of Canadian Financial Institutions is of prime interest to us. In fact, it is of prime interest for the life insurance industry in Canada, as you have been able to witness during the hearings. We will try not to repeat the positions that have already been given you by other life insurance companies and by the Canadian Life and Health Insurance Association except to say that we fully support the views and recommendations conveyed to your committee by the CLHIA.

Assumption Mutual Life, being a New Brunswick incorporated company, is governed by the Insurance Act of New Brunswick. Its Act of incorporation (An Act to Mutualize La Société l'Assomption) allows it to invest in not more than sixty percent of both the common shares and the preferred shares of the authorized capital of Atlantic Holdings Limited.

This holding company was incorporated in 1961 and La Société l'Assomption became majority shareholder in 1964. Nine years later, in 1973, Assumption Mutual Life sold 50% of the shares it held in Atlantic Holdings Limited to the Acadian Cooperative Movement. In the past few years, however, the Acadian Cooperative Movement have expressed the desire to withdraw as a shareholder of Atlantic Holdings. Assumption Mutual Life started looking for a new partner in this venture and, earlier this year, a major Canadian mutual life insurance company bought 30% of the shares of Atlantic Holdings Ltd.

Through Atlantic Holdings Limited, Assumption Mutual Life and its partner acquired the control of a federally chartered trust company domiciled in Ontario.

To respect the desire of the Federal Government to maintain the distinction between the financial and non financial sectors, Atlantic Holdings activities, at present, are limited to the trust company.



We sincerely hope that any modification brought to the Canadian and British Insurance Companies Act will not reduce or eliminate the powers given our company by its Act of Incorporation and particularly those relating to Atlantic Holdings Limited.

As indicated in the introduction to this brief, Assumption Mutual Life is licensed to transact life and accident and sickness insurance in five New England states. Approximately 1/3 of our premium income comes from New England. Our U. S. business therefore represents an important block of our insurance portfolio. We have always been very well treated by the insurance departments of the states involved without being submitted to undue restrictions vis-à-vis the powers and privileges enjoyed by U. S. companies.

We respectfully submit that any modification to the insurance legislation should provide that nonresident companies be granted Canadian status based on their respective identifiable assets supporting liabilities in Canada for Canadian policyholders. This is most important to our Company

because we could otherwise be subjected to retaliatory measures by the U. S. authorities, which would eliminate all possibilities for us to be competitive on the U. S. market.

Our company also does business in Quebec. About 40% of our new Canadian business originates from that province. In June 1984, the Quebec government introduced a revised Insurance Act which gives extended powers to insurance companies registered in that province. To allow companies such as ours to have the same competitive edge on the Quebec market, it is imperative that they be allowed the same powers through their own legislation. This relates to the views expressed in the Green Paper in the chapter entitled Federal-Provincial Harmonization.

As previously indicated, Assumption Mutual Life is majority shareholder in two real estate companies, one being the owner of the Assumption Place complex in Moncton and the second being the owner of a similar, although smaller, complex, Carrefour Assomption, in Edmundston, N. B.

Assumption Mutual Life leases space from both of these companies and remains the major source of capital for both subsidiaries. It should also be noted that members sitting on the Board of directors of the subsidiaries are also directors of Assumption Mutual Life.

Given this situation, you will understand the importance to us of the Green Paper's proposals regarding self-dealing transactions. We totally agree that some self-dealing transactions could be abused and, therefore, should be effectively controlled. We feel, however, that an outright ban on all forms of self-dealing as proposed in the Green Paper is a drastic measure that could end up doing more harm than good. We believe, as suggested by the CLHIA, that it should be possible to adopt measures which, while controlling abuses, would not inhibit normal and necessary activities.

In the matter of interlocking directorships, we see many advantages to directors of a financial institution being allowed to serve on the boards of affiliated institutions. This allows for consistency in planning and



for better evaluation of inter-company dealings and their consequences.

Our company requires that all directors and officers declare annually any conflict of interest. This process is verified by our auditors and also controlled by inspectors from the different jurisdictions where we have business dealings.

Although we agree with the Green Paper's proposal to allow financial institutions access to extended powers through a financial holding company, the fact remains that it is almost impossible for a company of our size to become involved in such a conglomerate for lack of resources. That is the reason why we favor a legislation whereby life insurance companies should be permitted to expand "in-house" operations in numerous secondary activities such as to act as trustees in limited circumstances, to meet the needs of their customers for custodial and safekeeping services, to lend money to consumers wishing to buy insurance and annuities, to market securities like the Canada Savings Bonds, to sell financial products and services of other financial organizations. Such powers would allow us to better compete with banks and credit unions, for

instance. Competition from these institutions is fierce in the regions where we do business, and the restrictions we are submitted to in these areas are of great disadvantage to us.

APPENDIX "FNCE-93"

BRIEF

SUBMITTED BY  
CREDIT UNION CENTRAL OF NOVA SCOTIA

ON BEHALF OF  
NOVA SCOTIA CREDIT UNIONS,  
LEAGUE SAVINGS AND MORTGAGE COMPANY  
AND LEAGUE DATA LIMITED

ON  
THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS:  
PROPOSALS FOR DISCUSSION

TO  
THE HOUSE COMMITTEE ON  
FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

(SEPTEMBER 30, 1985)



PURPOSE

Nova Scotia credit unions fully support the national Brief submitted by the Co-operative Financial Institutions on the Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion, dated August, 1985.

Nova Scotia credit unions are established under provincial law and regulated by the Government of Nova Scotia. To the extent that federal regulation affects the environment in which financial institutions operate, or impacts the capacity of other institutions to compete in the marketplace, credit unions in Nova Scotia are affected.

The Credit Union Central of Nova Scotia is registered under the Co-operative Credit Associations Act, and is also a member of the Canadian Co-operative Credit Society; therefore, Nova Scotia credit unions are affected directly to the extent that these Proposals affect that legislation.

BACKGROUND

The Credit Union Central of Nova Scotia serves as an association and provides a central banking function to 105 credit unions in the Province. The credit unions are made up of approximately 160,000 members, with almost \$300 Million in assets. Additional services are provided credit unions and credit union members through League Savings and Mortgage Company and League Data Limited, both of whom are controlled and operated by the Credit Union Central of Nova Scotia.

League Savings and Mortgage Company has some \$150 Million in assets, and is a federally incorporated mortgage company under the Loans Company Act. Credit unions in Nova Scotia decided to incorporate a mortgage company to provide specialized services such as mortgages, RRSP's, debentures, etc., rather than provide such services on an individual basis. One of the primary functions of League Savings and Mortgage Company is to ensure that mortgages are available to all credit union members in the Province of Nova Scotia.

The ownership structure of League Savings and Mortgage Company is that it is primarily owned by the Credit Union Central of Nova Scotia and credit unions. Other shareholders include the Credit Union Central of New Brunswick, CUMIS Insurance Society and The Co-operators.

League Data Limited is a provincial subsidiary established to provide data processing services exclusively to credit unions, the Credit Union Central and League Savings and Mortgage Company.

#### LOCAL CREDIT UNIONS

Credit unions in Nova Scotia are locally owned and democratically controlled providing personal, and in some cases mortgage loans to their membership. The largest credit union in Nova Scotia has about \$36 Million in assets.

Influence in decision making rests on persuasion, and not the amount of share holdings or financial power held by each member. The rule of 'one member - one vote' applies to all credit unions; therefore, a member with substantial holdings has no greater right, power or influence than any other member.

Our provincial credit unions must be able to continue to pool their resources with other organizations, such as centrals in other provinces, in order to provide local credit unions with the services they require. A national banking service from an organization such as the Canadian Co-operative Credit Society is essential to this goal.

The Credit Union Central of Nova Scotia is empowered to provide services to local credit unions that ensure their liquidity and assist in the provision of services to members. Funds placed in credit unions contribute to the development and maintenance of the local and provincial economy.

Each credit union pays assessments (based on income) to the Nova Scotia Credit Union Stabilization Fund which provides deposit protection for all credit unions in the Province.

As stated in the Brief, "The Co-operative Financial System has no objection to the holding company proposal as a regulatory mechanism"; however, we do not believe that the holding company concept should apply to the Co-operative System. The concept will erode the democratic base of co-operatives; and credit unions are now the most widely held financial institutions in the country. The holding company concept, therefore, is inappropriate to the Co-operative System of doing business. There have been few, if any, instances in which co-operatives have participated in "self-dealing" within the meaning of the discussion papers.

#### CONCLUSION

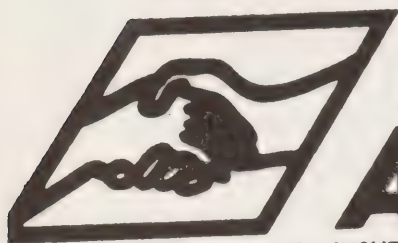
While not all the Proposals for Discussion apply directly to credit unions, they do have the potential to affect directly the environment in which credit unions operate.

It must be reiterated that Nova Scotia credit unions fully support the national Brief submitted by the Financial Co-operatives including a support for the networking proposals and the intention to revise the Co-operative Credit Associations Act.

We, therefore, respectfully request the Government of Canada to take notice of the situation of credit unions before proceeding with any additional regulation which could affect our ability to provide unique services to our members based on local ownership and control.



## APPENDIX "FNCE-94"



# ATLANTIC ALLIANCE

**"ALL THE  
CHOICE  
IN THE  
WORLD"**

OF INSURANCE AGENTS AND BROKERS ASSOCIATIONS

NEW BRUNSWICK

• NEWFOUNDLAND

• PRINCE EDWARD ISLAND

• NOVA SCOTIA

## SUBMISSION TO

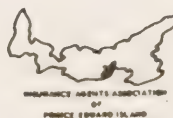
Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs

On Behalf of:

Atlantic Alliance of Insurance Agents and Brokers Associations

- Insurance Agents Association of Nova Scotia
- New Brunswick Insurance Agents Association
- Insurance Brokers Association of Newfoundland
- Insurance Agents Association Prince Edward Island

September 30th, 1985  
Halifax, Nova Scotia



## The Regulation of Canadian Financial Institutions

### Atlantic Alliance Representaton:

- the Majority of Agents & Brokers in the Atlantic Province comprising approximately 500 offices and 3000 employees.
- many firms which have been operating in the region before confederation and in several cases over 200 years.
- as an industry employing relatively more people than in the rest of Canada.
- Associated with many other major firms transcending a wide range of commercial activity.
- Majority, by far, Atlantic owned and based.

### Concerns:

- (1) Effects in the market place - Capacity
- (2) Solvency safe guards for the insuring public.
- (3) Other financial institutions centralized in major urban areas. Rural representation is weak.
- (4) Many provincially owned and mutual property and casualty insurance companies which would be effected.
- (5) Coercion at the point of sale.
- (6) Independent professional advise.
- (7) Employment opportunities in the region

Conclusion and Recommendations

- Maintain existing regulation of the property and casualty insurance delivering system - provincially.
- Legislate or at least recommend to the provinces prohibited occupations.
- Encourage the maintenance of professional independent, advise separate from cross selling and cross ownership and encourage further professionalism through self regulation.
- Preserve and encourage the development of small business and entrepreneurship in all regions of Canada particularly in Atlantic Canada where, historically, the survival rate has been excellent.



## APPENDIX "FNCE-95"

Mr. Chairman, Members of the Standing Committee, Trade and Economic Affairs:

I appreciate the opportunity of addressing from the perspective of a small trust company the issues raised in the Proposals for Discussion on the Regulation of Canadian Financial Institutions.

My name is Don Wollstein, President of Atlantic Trust Company of Canada, a small local company head officed in Halifax and with a branch in Halifax and one in the Annapolis Valley. Our capital base is \$5.0MM and total assets are \$82.0MM with a further \$22.0MM under administration. The company is in its 22nd year of operation and has been alternately healthy, very sick and returned to health again. I have been a senior executive both in a Canadian chartered bank as well as a major trust company prior to assuming my present responsibilities in October 1984. Therefore, I believe I can speak with reasonable authority and with a good basis of comparison about the proposals as they relate to a small trust company.

While the proposal lists 9 principles to which the government is committed, it seems that the most important of these is "to ensure the soundness of financial institutions and the stability of the financial system." We agree with this principle and feel it is by far the most important. Businessmen world wide, if left to their own devices, would appear to put profits ahead of the public and national and international good. Governments have been elected to bring some measure of accountability for public protection into the business world. Thus, the primary methods used to accomplish this are rules, regulation and government supervision. The unfortunate outcome of this

approach is that legitimate requirements for business to react to changing market conditions are frequently frustrated and hampered by the inability of the regulators to make quick decisions.

The proposal is for more controls and more regulation and more discretionary powers for federal employees. Everyone recognizes that this will require a substantial increase in the number of people in the regulatory department as well as a noticeable upgrading in the knowledge and skill levels in the department if the proposals are adopted and if decisions are to be made on a timely basis so that business will not grind to a halt while permissions, interpretations, etc., are being considered. To underline the concerns of a small company in getting decisions made, we have had two requests in the Department of Insurance - one since January 1985 concerning an ancillary service, and one since June 1985 concerning injection of new capital. All are important to how we position our company and we have yet to receive a decision either positive or negative on either. A small business that relies on being nimble in taking advantage of market opportunities cannot survive if this is to continue to be the response time of the regulators.

The proposal is for more definition of what a company can do. To be truly innovative, the legislation should, as does the bank act, deal with what you can't do, letting the imagination and innovativeness of the small companies work within this frame work to develop new and improved services for the general public. Most of the recommendations are reasonable but could jeopardize the survival of small companies.

As an example, the provision for reasonable matching of assets is prudent and I am certain most of us attempt to follow this now as we are reminded, when interest rates are volatile, we are not in the business of taking interest rate risks. However we make forward commitment on mortgages, locate funds to cover and, for cash flow and matching purposes, assume a level of maturing mortgage and GIC renewals to maintain a matched position. Presently, we will forward commit a rate to a maximum of 30 days. Some of the chartered banks are committing 180 days on new construction with the provision to role the rate down if rates come off. We are non competitive for prime product in this environment. They can do so because, on average they have less than 15% of their loans and 9% of their more liquid assets in fixed rate mortgages. We have 89% of our loans and 84% of our more liquid assets in fixed rate mortgages. The banks can afford a mismatch. We can't. In addition, it is very difficult now for us to predict mortgage and GIC renewal rates. For the first part of 1985, our mortgage renewals were averaging just over 75% of maturing obligations - in the last two months this has slipped to just over 50%. G.I.C. renewals continue at the same level. Also, mortgage renewals are trending out slightly longer in term - G.I.C.'s are trending shorter term. In other words, if the matching component of the proposal is too rigid, smaller companies may be continually offside as they struggle with the unpredictability of the market place.

A restriction on real estate for our use and investment makes sense but for a smaller company is too restrictive as most small companies will come no where near investing 35% of shareholders equity in real estate



for own use. We favour a tighter limitation along the line of a maximum of 50% shareholder equity in a wholly owned subsidiary to hold real estate with no real estate held in the trust company. The trust company should not be permitted to guarantee any loans or mortgages of the subsidiary and should not be permitted to lend by mortgage or any other means to any project, whether wholly owned or whether or not the subsidiary is a major or minor partner, that is an investment of the subsidiary company. There then should be no restriction on whether such real estate is revenue producing or non-revenue producing or for own use or for investment purposes and the suggested requirement limiting maximum investment using a gross value calculation vs. equity could be eliminated. There is no call on depositors funds if problems occur and the maximum exposure of the trust company is 50% of equity, leaving it still solvent, in the event of a major problem in the real estate subsidiary. We see this as being prudent for all trust companies, no matter what their size. We have made prior reference to the gross value method of limiting investment in real estate. Implementation of this rule would be punitive to small trust companies who could not take a position in large prospects and would be forced to contain involvement in only small and possibly riskier investments.

Most small trust companies do not have the time nor expertise to invest in the stock market. We favour tighter control on this aspect and if any investment is to be allowed, it should be no more than 10% of equity or if more a more rigid definition of permissible investments. Medium sized trust companies (with equity over \$50,000,000) may be

permitted 20% of equity in common and preferred stocks and larger trust companies (with equity over \$100,000,000) could be permitted say 25%. Preferred and common should be totalled, not separated.

Small trust companies deal with small businesses and with individuals.

When dealing with small business there is a very fine line between business and personal as we tend to tie up all personal assets when granting a business loan. Rather than set a maximum limit for consumer loans and commercial loans, we favour increasing the basket clause for unqualified loans to 15%. Small trust companies cannot afford to do consumer loans. Most consumer loans are fixed rate for an average 42 month term but payout and refinance experience suggests a term of about 17 months. This is almost impossible to match with fixed rate deposits and hence most companies fund from floating rate or short term deposits. In addition, the administrative and back room costs are high even when computerized, loan loss ratios are a consideration and acquisition costs for a basically convenience oriented product for a small company are high. Altogether, a spread of 500 basis points minimum would be required to break even and these are just not available to a small company. Therefore, the proposed rigid restrictions on consumer lending are of little benefit to a small company and, in fact, act as a negative, forcing small companies to invest more funds in low yield mortgages.

No small trust company of which I am aware, covers its expenses let alone makes a profit from its intermediary operation. Spreads are just too narrow as we pay up for our funds and, to maintain a reasonable balance between risk and reward, have to compete at depressed rates for

mortgage product. Profit is made from such sources as fee income for structuring and selling mortgage deals, packaging product for certain lenders, real estate development. There is a limited amount of product on which fee income is produced and most of us rely on some involvement in real estate development. To suggest that investment in all subsidiaries cannot equal more than 5% of assets and more particularly that investment in any one subsidiary be limited to 2% of assets will put most of us out of business. We have previously indicated that a maximum investment in real estate should not be more than 50% of equity which would equate to 2 1/2% of assets on a fully levered company with no deductions from equity for non-admitted assets. We feel the investment in subsidiaries should relate to equity and not assets and feel that not more than 50% of a company's equity should be permitted to be invested in subsidiaries. However, it should be the company's decision as to whether it wishes to invest this amount in one subsidiary or several. To base investments in subsidiaries off of a percent of assets rather than equity forces a company to move as quickly as possible to its maximum permissible leverage to maximize the amount it can invest in a subsidiary. It may well be more prudent for a company to leave room for growth in its leverage but still may make sense to have a maximum investment in a subsidiary. We fail to see the rationale to the suggested approach if "improving consumer protection" is a major principle to be adhered to.

The concept of regulated financial holding companies slants the proposal to the benefit of larger companies and encourages the acquisition of smaller companies thus causing a contraction in the



number of firms offering services to the public. It can be argued that a small trust company could be of interest to a small financial holding company but when you consider that the capitalization of each of the affiliated companies has to stand alone and there is strict limitations on movement of capital and assets between the companies, synergy for small companies is questionable and the capital requirement of the financial holding company would be out of the grasp of the majority of smaller groups.

Schedule "C" banks are definitely of advantage to only the largest trust companies. With present requirements for a high percentage of assets in residential mortgages, the large companies require the ability to expand their capability of dramatically increasing their floating rate lending business as they are expanding their retail deposit gathering network to increase floating rate deposits. Size and cost make this impractical for small trust companies. We feel this allows the trust company component of a financial holding company to do fiduciary services and low spread mortgage business. The holding company would be more concerned about the overall return from all of its components and could accept a low return from the trust company. Small trust companies with limited ability to do floating rate lending would at best continue to operate marginally profitable intermediary operations.

The suggested Investment Rules dictating diversification are of no consequence to a major trust company but are a disaster for a small regional company. The cost of expanding into new, strange markets is

prohibitive and without the benefit of local knowledge, riskier. No doubt, this idea came from the large losses on mortgages in the West. While there were losses in B.C., the greatest percentage were in Alberta. As B.C. had the largest decline in house prices of any province in Canada, you would have expected losses to be higher there. They were not. The reason is not to be found in deficient trust company legislation or in loose lending practices or in lack of regulatory supervision but in one of Alberta's laws which does not permit the mortgagee to attach the mortgagors other assets when a default occurs. Had this piece of legislation not been on the books, trust company losses would have been substantially less and we may not have seen this part of the proposal. While small trust companies support the concept of regional diversification, it is not economically feasible. We have the same problem when the proposal speaks of industry diversification. This is easy for the large company, difficult to impossible for the small one.

The issue of self dealing has come about I suspect as a result of the Crown, Greymac, Seaway, Rosenberg, Player et al fiasco. Again, the Trust Company Act or even the new proposals could not have prevented this. The real culprit was Ontario Rent Control. If the Cadillac units had been at market rents there would have been no opportunity to escalate the prices which contributed to the demise of the trust companies. You cannot legislate honesty and accountability. We do agree with the proposals to strengthen the role of outside directors and the role of regulatory approval on ownership transfer and chief executive appointments as long as there is an objective appeal process.

We agree that changes are required in legislation. We feel that certain powers need to be re-examined. The quality of supervision needs to be enhanced. However lets not throttle the smaller trust company which has a role to play in our economy. We are responsive to local needs, we understand local disparities far better than larger companies whose decision making power is removed from the local scene. We are closer, in many cases, to the people with whom we deal. Quite a bit of the innovation that has benefited the consumer has started with the small companies. Most small companies are reasonably well run and big is not always better.

Thanks for the opportunity to express some of our ideas to the committee.

September 30, 1985



APPENDICE "FNCE-91"

LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS  
FINANCIÈRES AU CANADA

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU  
COMITÉ PERMANENT DES FINANCES,  
DU COMMERCE  
ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES  
CHAMBRE DES COMMUNES

PAR

LA MARITIME, COMPAGNIE D'ASSURANCE-VIE

30 septembre 1985



La Maritime, compagnie d'assurance-vie a le plaisir de présenter ses observations sur les Propositions à considérer, publiées par le ministre des Finances dans le Livre vert et le Supplément technique parus respectivement en avril et juin 1985.

### La Maritime

Au cours des soixante-trois années écoulées depuis sa constitution en société en Nouvelle-Écosse, La Maritime est progressivement passée du stade de petit fournisseur d'assurance individuelle à celui de grande entreprise nationale, pratiquant toute une gamme de produits visant le marché des particuliers et des collectivités. Il suffit, pour s'en convaincre, d'examiner la répartition des affaires de La Maritime au Canada.

Provinces de l'Atlantique	15%
Québec	23%
Ontario	42%
Provinces de l'Ouest	20%

Avec un actif total de 1.4 milliard de dollars, La Maritime, dont le siège social est à Halifax en Nouvelle-Écosse, se plaçait au dix-septième rang des compagnies de l'industrie canadienne de l'assurance-vie à la fin de 1984.

La Maritime est à l'avant-garde de l'industrie en matière de conception des produits et de marketing. Elle a, par exemple, été la première compagnie au Canada à lancer un produit fondé sur les taux d'intérêt courants. En outre, La Maritime occupe maintenant une place importante dans le marché des placements canadiens, surtout dans le domaine des prêts hypothécaires, qui représentent au-delà de 75% de son actif. La plupart de ces prêts, assurés par le gouvernement, sont garantis par des logements multi-familiaux.

À l'origine, La Maritime appartenait à un groupe d'investisseurs particuliers, en majorité des provinces de l'Atlantique, mais en 1969, La Maritime est passée entre les mains de la John Hancock Mutual Life Insurance Company, de Boston au Massachusetts. Bien que La Maritime en soit, encore aujourd'hui, une filiale en propriété exclusive, elle jouit néanmoins d'une autonomie considérable, surtout dans le domaine de l'élaboration des produits, tout en profitant de l'expérience de la société mère. De plus, les cadres supérieurs de La Maritime sont tous canadiens.

### **Principes et directives**

Nous reconnaissons l'opportunité de votre révision de la réglementation des institutions financières canadiennes. Vos propositions tiennent compte de l'important processus de restructuration qui s'est déjà amorcé et établissent une base à partir de laquelle d'autres modifications pourront être apportées. Pour ce qui est des lois régissant l'industrie de



l'assurance, une révision globale se fait attendre depuis longtemps, et La Maritime est heureuse d'avoir l'occasion d'y participer.

Dans la présentation de ses Propositions à considérer, le gouvernement a énoncé un certain nombre de directives et de principes fondamentaux avec lesquels La Maritime est d'accord en général. De plus, La Maritime a le plaisir de donner son appui à la prise de position du secteur des assurances de personnes, qui vous a été présentée par l'Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes (ACCAP) en août.

### **Intérêts particuliers**

Cependant, La Maritime s'intéresse particulièrement aux domaines suivants.

1. Propriété étrangère et Loi sur les banques
2. Propriété étrangère et restrictions de placements
3. Réglementation des portefeuilles de placements
4. Surveillance et ventes liées
5. Administrateurs.

## 1. PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE ET LOI SUR LES BANQUES

Comme nous l'avons mentionné dans l'introduction, La Maritime appartient à la John Hancock et, par conséquent, les questions relatives à la propriété étrangère la touchent de près.

La John Hancock, dont l'actif s'élève à 25 milliards de dollars, est au sixième rang des compagnies d'assurance-vie américaines. C'est une compagnie mutuelle qui, par définition, appartient aux propriétaires de police. Avant tout compagnie d'assurance-vie, la John Hancock a l'intention d'ajouter à ses services et à ses produits financiers des services bancaires, qu'elle offrira aux États-Unis par l'intermédiaire d'une nouvelle filiale. Selon les prévisions, l'actif de cette dernière ne doit atteindre qu'un demi milliard de dollars au cours des premières années d'exploitation, ce qui représente moins de 2% de l'actif total de la John Hancock. Malgré cette activité "bancaire" négligeable, la John Hancock sera considérée comme "banque étrangère" aux termes de la Loi sur les banques. Le cas échéant, la John Hancock ne pourrait plus être propriétaire d'une société de portefeuille financière canadienne réglementée. Par conséquent, pour éviter que cela ne se produise, nous demandons, en accord avec l'ACCAP, la révision de la définition de "banque étrangère" de la Loi sur les banques et le réexamen des conséquences dans le cas d'une société d'assurance-vie qui devient affiliée à une "banque étrangère". Nous demandons donc au comité

d'apporter sans tarder une solution à ce problème.

## 2. PROPRIÉTÉ ÉTRANGÈRE ET RESTRICTIONS DE PLACEMENTS

Afin d'assurer un traitement égal en vertu de la réglementation des placements au Canada, l'ACCAP a recommandé "...que soit accordé le statut canadien aux sociétés d'assurance non résidentes selon leurs propres éléments d'actif identifiables couvrant leurs engagements au Canada envers les titulaires de polices canadiens." La Maritime se joint à d'autres membres de l'industrie pour appuyer cette position.

## 3. RÉGLEMENTATION DES PORTEFEUILLES DE PLACEMENTS

La Maritime fait bon accueil à la révision de la réglementation des pratiques de placement des institutions financières.

De façon générale, La Maritime est en accord avec la prise de position du secteur des assurances de personnes sur ce sujet, telle qu'énoncée dans le mémoire de l'ACCAP. Nous sommes d'avis qu'on devrait permettre aux compagnies d'assurance-vie, comme c'est le cas maintenant,



de détenir jusqu'à 30 pour cent des actions ordinaires d'une société, à l'exception des filiales autorisées. La Maritime soutient que les institutions financières doivent pouvoir continuer à pratiquer les hypothèques de second rang, car, bien gérées, elles peuvent être avantageuses. Par conséquent, tout comme l'ACCAP, nous recommandons qu'il ne soit pas nécessaire de faire assurer ou garantir autrement les hypothèques de second rang si le montant global des prêts n'excède pas 75 pour cent de la valeur foncière.

Il est louable que le gouvernement reconnaisse la disparité qui existe entre les éléments de passif d'une institution donnée et entre ceux de différents types d'institutions. En ce qui concerne le risque pris par une institution vis-à-vis d'un seul placement ou d'un groupe de placements liés, La Maritime recommande que les limites imposées soient fondées sur une combinaison de l'actif total, du capital-actions et du surplus. De plus, pour ce qui est du total des placements en actions ordinaires et en biens immobiliers, La Maritime est en accord avec la proposition gouvernementale de limites fondées sur un pourcentage du capital-actions, du surplus et d'éléments de passif spécifiés. Nous espérons pouvoir en discuter plus longuement avant que ces pourcentages ne soient établis par l'intermédiaire de règlements.

#### 4. SURVEILLANCE ET VENTES LIÉES

Le gouvernement a l'intention de réviser le système de surveillance du secteur des services financiers. Bien que cela puisse sembler évident, il est important de mentionner que pour être efficaces, la réglementation et la surveillance doivent être assurées par des services qui ont les ressources humaines voulues. Tout comme l'ACCAP, La Maritime recommande que les personnes directement responsables de la surveillance aient une bonne connaissance du domaine de l'assurance-vie, comme c'est le cas maintenant. La Maritime ne voudrait rien perdre de la continuité et du professionnalisme qui caractérisent le système actuel. En ce qui concerne l'étendue et la portée de cette surveillance, La Maritime convient que la fonction essentielle de chacun des "piliers" du système financier doit être régie par un organisme distinct, afin que la surveillance de chacune de ces fonctions soit assurée par des spécialistes. En plus de protéger davantage les sociétés contre le risque d'insolvabilité, une telle structure faciliterait la réglementation des ventes liées, ce qui est un des buts énoncés dans le Livre vert. Il est probable que des institutions financières faisant partie d'un réseau offriront simultanément des produits financiers regroupés. Dans ce cas, La Maritime encourage le Comité à s'assurer que le consommateur aura tout de même accès à ces produits, séparément.

## 5. ADMINISTRATEURS

Dans son Supplément technique, le gouvernement propose l'accroissement du rôle des administrateurs et aussi des conseils d'administration. Dans cet esprit, il propose aussi d'interdire aux administrateurs le cumul de sièges entre des institutions financières qui ne seraient affiliées ni liées. Une telle mesure forcerait à se retirer des conseils bon nombre d'administrateurs, qui ont "...une combinaison d'expertise, d'expérience et de qualités personnelles", critères de qualités personnelles proposés par le gouvernement pour le poste d'administrateur. L'interdiction proposée réduirait considérablement le nombre de candidats qualifiés à des postes dont l'importance est primordiale au fonctionnement des institutions financières. Dans de nombreuses institutions, y compris La Maritime, cette interdiction perturberait la continuité des lignes directrices mises en place par les administrateurs. La Maritime recommande donc qu'il soit permis à au moins un tiers des administrateurs d'occuper un poste semblable au sein de sociétés dont les activités font partie d'un autre "pilier" de notre système financier.



## CONCLUSION

Nous avons déjà mentionné l'opportunité de votre révision, mais nous ajouterons qu'elle est aussi devenue un sujet d'actualité. Nous ne saurions exagérer l'importance de votre tâche, car il faut à tout prix maintenir la confiance dont jouit le système financier canadien. La Maritime espère donc que vous serez en mesure de procéder à cette révision le plus rapidement possible.

## APPENDICE "FNCE-92"

La réglementation des  
institutions financières

\*

Position de

Assomption Compagnie Mutuelle d'Assurance-Vie

La Société l'Assomption fut fondée à Waltham, Massachusetts, le 8 septembre 1903 comme société de secours mutuelle et reconnue comme société fraternelle en avril 1907 par une loi de la législature du Nouveau-Brunswick, Edouard VII, Chapitre 78.

La Société offrait, au départ, des secours en maladie, une indemnité lors du décès et de modestes bourses pour favoriser l'instruction de jeunes Acadiens.

Ce n'est qu'en 1913 que les dirigeants décidèrent de se lancer dans le domaine plus complexe et exigeant de l'assurance-vie. A la même époque, le siège social de la Société était déménagé du Massachusetts pour s'installer d'abord à Shediac et, dès 1914, à Moncton.

Transigeant dans cinq (5) provinces canadiennes et cinq (5) états américains, l'Assomption, devenue compagnie mutuelle d'assurance-vie en 1969, offre à sa clientèle toute une gamme de produits d'assurance-vie et de rentes individuels et collectifs. En outre, l'Assomption est propriétaire de quatre compagnies-filiales, dont deux sociétés



immobilières, une société de gestion et une fondation dont le but est de venir en aide aux étudiants et aux maisons d'enseignement.

L'actif de l'Assomption est d'un peu plus de 170 millions \$ et, pour ses filiales, de 35 millions \$, soit au total 205 millions \$. Au niveau de l'emploi, l'Assomption Mutuelle-Vie et ses filiales comptent au-delà de 400 employés, dont plus de 300 au Nouveau-Brunswick.

Le Livre Vert sur la réglementation des institutions financières du Canada nous intéresse au plus haut point, il va de soi. Il intéresse d'ailleurs toute l'industrie de l'assurance-vie au pays, comme vous avez pu le constater au cours de vos audiences. Nous tâcherons donc de ne pas revenir sur les positions qui vous furent déjà présentées par d'autres compagnies d'assurance-vie comme par l'Association canadienne de compagnies d'assurance de personnes, inc. sauf pour vous dire que nous appuyons entièrement l'intervention de l'ACCAP et les recommandations qu'elle vous a formulées sur cette question.

L'Assomption Mutuelle-Vie, étant une compagnie régie par une loi du Nouveau-Brunswick, ne tombe pas directement sous la tutelle de la loi fédérale sur les assurances. Elle s'en remet à cette loi, toutefois, pour une large part de ses placements, sauf en ce qui concerne son placement dans La Compagnie de Gestion Atlantique Limitée. La loi d'incorporation de Assomption Compagnie Mutuelle d'Assurance-Vie (An Act to Mutualize La Société l'Assomption) lui permet d'investir dans soixante pour cent au plus des actions ordinaires et privilégiées du capital autorisé de La Compagnie de Gestion Atlantique Limitée.

Cette compagnie de gestion fut fondée en 1961 et l'Assomption en devint actionnaire majoritaire en 1964. Neuf années plus tard, soit en 1973, l'Assomption vendait 50% des actions qu'elle détenait dans la compagnie de gestion au mouvement coopératif acadien. Par contre, depuis quelques années, le mouvement coopératif acadien manifestait le désir de se retirer de la compagnie de gestion. L'Assomption s'est donc mise à la tâche pour trouver un nouveau partenaire, ce qui se réalisait en 1985, lorsqu'une importante compagnie mutuelle d'assurance-vie canadienne achetait 30% des actions de la compagnie de gestion.

Par le biais de La Compagnie de Gestion Atlantique Limitée, l'Assomption et son partenaire obtenaient le contrôle d'une compagnie de fiducie domiciliée en Ontario et détenant une charte fédérale. Pour respecter le désir des autorités gouvernementales de maintenir une démarcation entre secteur financier et secteur non-financier, La Compagnie de Gestion Atlantique Ltée n'a d'autres intérêts que cette compagnie de fiducie.

Nous prions votre comité de faire en sorte que toute modification apportée à la loi fédérale sur les assurances ne nuise en rien aux pouvoirs que détient notre compagnie de par sa loi d'incorporation ou de par la loi sur les assurances du Nouveau-Brunswick et notamment ceux relatifs à La Compagnie de Gestion Atlantique Limitée.

Comme nous l'avons indiqué dans l'introduction de ce mémoire, notre compagnie transige des affaires dans cinq états de la Nouvelle-Angleterre, et ce depuis sa fondation en 1903. Nous allons y chercher environ 1/3 de notre revenu de primes, ce qui représente un bloc important de nos affaires. Nous avons toujours été traité avec tous les égards par les



départements d'assurance concernés sans être soumis à des restrictions indues par rapport aux pouvoirs et privilèges accordés aux compagnies américaines.

Nous souhaitons ardemment que dans toute modification à la loi fédérale des assurances les législateurs s'assurent que les compagnies d'assurance-vie non résidentes puissent profiter, chez-nous, des mêmes avantages concurrentiels dont jouissent les compagnies canadiennes. Ceci est important pour notre compagnie car autrement nous risquons d'être soumis à des mesures de rétorsion de la part des autorités américaines, ce qui éliminerait, à toute fin pratique, la possibilité que nous avons d'être compétitif sur le marché de la Nouvelle-Angleterre.

Notre compagnie transigne également au Québec, où nous allons chercher environ 40% de nos nouvelles affaires. Or, le gouvernement québécois promulguait une nouvelle loi des assurances en juin 1984, qui accorde de nombreux pouvoirs aux compagnies d'assurance enregistrées au Québec, pouvoirs dont les autres compagnies canadiennes ne peuvent bénéficier.

Pour permettre aux compagnies comme la nôtre de profiter des mêmes avantages concurrentiels sur le marché québécois, il importe que la législation qui les régit leur accorde des pouvoirs analogues. Cette dimension rencontre les vues exprimées dans le Livre Vert concernant l'harmonisation fédérale - provinciale en ce qui touche le domaine des institutions financières.

Tel qu'indiqué antérieurement, l'Assomption est également actionnaire majoritaire dans deux compagnies d'immeubles, dont l'une est propriétaire du complexe Place de l'Assomption, à Moncton, N.-B., et la seconde, propriétaire de Carrefour Assomption, un complexe du même genre mais de moindre envergure, à Edmundston, au Nouveau-Brunswick.

Notre compagnie loue des locaux dans les deux complexes et demeure la principale source de capital pour ces deux filiales. Ajoutons également que les personnes siégeant aux conseils d'administration des filiales siègent aussi au conseil d'administration de la compagnie-mère.

Etant donné cette situation, vous comprendrez l'importance, pour nous, des propositions du Livre Vert sur le contrôle des transactions intéressées. Nous convenons qu'il y a besoin de contrôler les abus auxquels peuvent conduire certaines de ces transactions. Nous considérons toutefois que les propositions du Livre Vert d'interdire toutes les formes de transactions intéressées est radicale et risque de faire plus de mal que de bien. Nous croyons, comme l'ACCAP, qu'il soit possible d'adopter des mesures mitoyennes qui, tout en contrôlant les abus, ne gêneraient pas les activités normales et nécessaires entre compagnies apparentées.

En ce qui concerne la composition des conseils d'administration des sociétés apparentées, nous voyons beaucoup d'avantages à ce qu'un administrateur puisse siéger à la fois sur le conseil d'administration de l'institution financière et le conseil d'administration de filiales. Un administrateur est ainsi en meilleure position pour faire le lien entre les sociétés et pour évaluer les transactions inter-compagnies et leurs conséquences. Notre compagnie exige que tous ses administrateurs et officiers déclarent annuellement tout conflit d'intérêt qui pourrait



survenir dans l'exercice de leurs fonctions. C'est un processus qui est constamment contrôlé par nos vérificateurs et par les inspecteurs des diverses juridictions où la Compagnie transige ses affaires.

Malgré que nous soyons d'accord avec les dispositions prévues par le Livre Vert pour permettre aux institutions financières accès à des pouvoirs plus étendus par l'entremise d'une société de portefeuille financière, il reste que pour une compagnie d'assurance-vie de notre envergure s'embarquer dans un tel conglomérat est quasi impossible, faute de capacité et de ressources. C'est pourquoi nous favorisons une législation où les compagnies d'assurance-vie seraient libres d'étendre à d'autres domaines financiers les activités qu'elles peuvent exercer directement. Qu'il suffise de mentionner, ici, certains pouvoirs fiduciaires, la possibilité d'offrir les services de dépôt et de garde de valeurs, de prêter de l'argent aux consommateurs pour souscrire de l'assurance ou une rente, de vendre des titres tels les obligations d'épargne du Canada, de commercialiser les produits d'autres institutions financières. De tels

pouvoirs nous permettraient de profiter d'avantages concurrentiels qui nous échappent présentement face aux caisses populaires et aux banques, par exemple. La concurrence de ces institutions financières est très forte dans notre région et le manque de pouvoirs dans ce domaine nous désavantage nettement.

## APPENDICE « FNCE - 93 »

## MÉMOIRE

PRÉSENTÉ PAR  
LA CREDIT UNION CENTRAL OF NOVA SCOTIA

AU NOM DES  
COOPÉRATIVES DE CRÉDIT DE NOUVELLE-ÉCOSSE,  
DE LA LEAGUE SAVINGS AND MORTGAGE COMPANY  
ET DE LA LEAGUE DATA LIMITED

SUR  
LA RÉGLEMENTATION DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES:  
PROPOSITIONS À CONSIDÉRER

AU  
COMITÉ DE LA CHAMBRE  
DES FINANCES, DU COMMERCE ET DES QUESTIONS ÉCONOMIQUES

(LE 30 SEPTEMBRE 1985)



OBJECTIF

Les coopératives de crédit de Nouvelle-Écosse souscrivent entièrement au mémoire national qu'on présenté les institutions financières coopératives sur le document intitulé La réglementation des institutions financières du Canada: Propositions à considérer, qui a paru en août 1985. Les coopératives de crédit de Nouvelle-Écosse sont constituées aux termes d'une loi provinciale et régies par le gouvernement de la province. Dans la mesure où la réglementation fédérale modifie l'environnement dans lequel les institutions financières évoluent, ou influe sur la capacité d'autres institutions financières de livrer concurrence sur le marché, les coopératives de crédit de Nouvelle-Écosse sont aussi touchées.

La Credit Union Central of Nova Scotia est constituée aux termes de la Loi sur les associations coopératives de crédit et fait partie de la Société canadienne de crédit coopératif. Les coopératives de crédit de Nouvelle-Écosse sont donc directement visées dans la mesure où les Propositions à considérer influent sur ce texte de loi.

DONNEES DE BASE

La Credit Union Central of Nova Scotia fonctionne comme une association et remplit des fonctions bancaires centralisées pour le bénéfice de 105 coopératives de crédit de la province. Les coopératives de crédit comptent environ 160,000 membres et ont un actif de quelque 300 millions de dollars. Ces coopératives et leurs membres bénéficient de services supplémentaires que leur fournissent la League Savings and Mortgage Company et la League Data Limited, toutes deux étant détenues et exploitées par la Credit Union Central of Nova Scotia.

La League Savings and Mortgage Company a un actif de quelque 150 millions de dollars, et est constituée en société hypothécaire aux termes d'une loi fédérale, la Loi sur les compagnies de prêt. Les coopératives de crédit de Nouvelle-Écosse ont voulu se constituer en société hypothécaire pour offrir des services spécialisés comme les prêts hypothécaires, les régimes enregistrés d'épargne-retraite ou les débentures plutôt que de n'offrir ces services qu'à titre individuel. L'un des premiers rôles de la League Savings and Mortgage Company est de veiller à ce que des hypothèques puissent être accessibles à tous les membres des coopératives de crédit de la province de Nouvelle-Écosse.

La majorité des actions de la League Savings and Mortgage Company est détenue par la Credit Union Central of Nova Scotia et par des coopératives de

crédit. Au nombre des autres actionnaires, on trouve la Credit Union Central of New Brunswick, la CUMIS Insurance Society et The Co-operators.

La League Data Limited, quant à elle, est une filiale provinciale qui a été établie pour offrir des services de traitement de données exclusifs aux coopératives de crédit, à la Credit Union Central et à la League Savings and Mortgage Company.

#### LES COOPERATIVES DE CREDIT LOCALES

Les coopératives de crédit de Nouvelle-Écosse sont détenues par des intérêts locaux et sont démocratiquement contrôlées. Elles offrent des prêts personnels et parfois des prêts hypothécaires à leurs membres. La plus importante caisse de crédit de Nouvelle-Écosse a un actif de 36 millions de dollars.

L'influence que l'on peut exercer au cours du processus de prise de décision est une affaire de persuasion et ne dépend aucunement de la valeur des éléments d'actif ni du pouvoir financier que peut détenir l'un ou l'autre des membres. La règle selon laquelle chaque voix doit peser le même poids s'applique à toutes les coopératives de crédit; ainsi, un membre qui possède d'importants éléments d'actif n'a ni plus de droits, ni plus de pouvoir, ni plus d'influence que n'importe quel autre membre.

Nos coopératives de crédit provinciales doivent pouvoir continuer à mettre leurs ressources en commun avec d'autres organisations, comme des centrales d'autres provinces, afin d'offrir aux coopératives de crédit locales les services dont elles ont besoin. Or, pour atteindre cet objectif, il faut absolument pouvoir compter sur un service bancaire national d'une organisation comme la Société canadienne de crédit coopératif.

La Credit Union Central of Nova Scotia est autorisée à offrir des services aux coopératives de crédit locales qui assurent leurs avoirs liquides et participent à la fourniture de services aux membres. Les fonds placés dans les coopératives de crédit contribuent au développement et au maintien de l'économie locale et provinciale.

Chaque coopérative de crédit verse des contributions (calculées en fonction du revenu) au Nova Scotia Credit Union Stabilization Fund, qui offre à toutes les coopératives de crédit de la province une protection applicable aux dépôts.

Comme l'ont dit les auteurs du mémoire, le système financier coopératif ne s'oppose pas à la proposition consistant à faire d'une société de portefeuille un mécanisme de réglementation; toutefois, nous ne croyons pas que le concept de la société de portefeuille doive s'appliquer au système coopératif. Il saperait la base démocratique des coopératives, les

coopératives de crédit étant maintenant les institutions financières les plus ouvertes au pays. Le concept de la société de portefeuille ne convient donc pas à la façon dont les coopératives traitent leurs affaires. Les cas de coopératives ayant participé à des transactions intéressées au sens où l'entend le document d'étude sont rares, sinon inexistants.

### CONCLUSION

Même si les propositions à considérer ne s'appliquent pas toutes directement aux coopératives de crédit, elles pourraient modifier directement le milieu dans lequel ces établissements fonctionnent.

Nous rappelons que les coopératives de crédit de Nouvelle-Écosse souscrivent entièrement au contenu du mémoire national qu'ont présenté les coopératives financières et qu'elles appuient la proposition d'établissement de réseaux ainsi que le projet de révision de la Loi sur les associations coopératives de crédit.

Nous demandons donc respectueusement au gouvernement du Canada de bien étudier la situation des coopératives de crédit avant d'adopter tout nouveau règlement qui pourrait modifier leur capacité d'offrir des services uniques à leurs membres, compte tenu du fait qu'elles sont détenues et contrôlées par des intérêts locaux.



## APPENDICE « FNCE - 94 »

ATLANTIC ALLIANCE

(TRADUCTION)

## MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU

Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques

Au nom de :

Atlantic Alliance of Insurance Agents and Brokers Associations

- Insurance Agents Association of Nova Scotia
- New Brunswick Insurance Agents Association
- Insurance Brokers Association of Newfoundland
- Insurance Agents Association of Prince Edward Island

Le 30 septembre 1985  
Halifax (Nouvelle-Écosse)

## La réglementation des institutions financières canadiennes

### Atlantic Alliance:

- représente la plupart des agents et courtiers des provinces de l'Atlantique (quelque 500 bureaux et 3.000 employés).
- représente de nombreuses entreprises travaillant dans la région depuis avant la Confédération et, dans certains cas, depuis plus de 200 ans.
- représente un secteur qui emploie relativement plus de gens que dans le reste du Canada.
- est associée à de nombreuses autres grandes entreprises aux activités commerciales très variées.
- représente des entreprises qui, pour la plupart, ont leur siège social et leurs actionnaires dans les provinces de l'Atlantique.

### Préoccupations

- (1) Répercussions sur le marché des affaires - Capacité.
- (2) Mécanismes garantissant la solvabilité aux assurés.
- (3) D'autres institutions financières sont centralisées dans la plupart des centres urbains, et la représentation rurale est faible.
- (4) De nombreuses compagnies mutuelles provinciales d'assurances générales seraient touchées.
- (5) Contraintes au moment de la vente.
- (6) Services de conseillers professionnels indépendants.
- (7) Possibilités d'emploi dans la région.

### Conclusions et recommandations

- Maintenir les règlements actuels relatifs aux assurances générales (sur le plan provincial).

- Adopter des dispositions législatives ou, tout au moins, recommander aux provinces d'interdire certains postes.
- Encourager le maintien de services de conseillers professionnels indépendants et les distinguer de la vente «conjointe» et de la propriété «conjointe», et encourager un plus grand professionnalisme grâce à l'autoréglementation.
- Assurer et encourager l'expansion des petites sociétés et l'esprit d'entreprise dans toutes les régions du Canada, plus particulièrement dans les provinces de l'Atlantique où le taux de survie a depuis toujours été excellent.

## APPENDICE «FNCE-95»

Monsieur le président, Honorables membres du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques:

Je suis heureux d'avoir l'occasion d'exposer le point de vue d'une petite société de fiducie sur les questions soulevées dans le document intitulé La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer.

Je suis Don Wollstein, président de L Atlantic Trust Company of Canada. Il s'agit d'une petite société locale dont le siège social se trouve à Halifax. Nous avons une succursale à Halifax et une autre dans la vallée d'Annapolis. Notre capital initial est de 5 millions de dollars et nos éléments d'actif totalisent 82 millions de dollars, sans compter 22 autres millions de dollars que nous gérons. La société entre dans sa 22e année d'exploitation et, après avoir connu alternativement des jours de grande prospérité et de marasme profond, elle est à nouveau en bonne santé. Avant d'assumer mes responsabilités actuelles, en octobre 1984, j'ai occupé un poste de direction supérieure dans une banque à charte canadienne, ainsi que dans une importante société de fiducie. Je pense donc être en mesure de parler en connaissance de cause des incidences que pourraient avoir ces propositions sur une petite société de fiducie, et de faire des comparaisons appropriées.

Parmi les neuf principes auxquels le gouvernement dit souscrire, le plus important me semble être «d'assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier». Nous sommes d'accord sur ce principe et le considérons comme étant de loin le plus important. Laissés à eux-mêmes, les gens d'affaires du monde entier placeraient sans doute les profits au-dessus de l'intérêt public national et international. Les gouvernements sont donc élus pour imposer au monde des affaires une obligation de rendre des comptes en vue d'assurer la protection du public. A cette fin, ses principaux outils sont les règles, la réglementation et la surveillance gouvernementale. Cette formule a malheureusement pour conséquence que les gens d'affaires, qui sont en toute légitimité tenus de réagir aux conditions changeantes du marché, en sont fréquemment empêchés parce que les organismes de réglementation se montrent incapables de prendre rapidement les décisions qui s'imposent.

On propose de prendre davantage de mesures de contrôle, davantage de mesures de réglementation et d'accorder davantage de pouvoirs discrétionnaires aux fonctionnaires fédéraux. Chacun sait que si ces propositions sont adoptées, et pour qu'on puisse prendre des décisions opportunes qui n'immobilisent pas le secteur des affaires dans l'attente de permissions ou d'interprétations, il faudra augmenter de façon importante le nombre d'employés du service de réglementation et exiger de ce dernier une amélioration sensible de ses



connaissances et de ses aptitudes. Pour bien illustrer les difficultés que peut connaître une petite entreprise qui attend qu'une décision soit prise, mentionnons que nous avons présenté deux demandes au département des assurances; l'une, faite en janvier 1985, porte sur un service accessoire, et l'autre, qui date de juin 1985, porte sur l'injection de nouveaux capitaux. Ces décisions influent grandement sur la position que doit prendre notre société, mais nous attendons toujours. Une petite société qui doit agir prestement pour tirer parti des possibilités qu'offre le marché ne peut survivre si les organismes de réglementation continuent de mettre tant de temps à réagir.

On propose de définir de façon plus précise ce qu'une société peut faire. Pour vraiment innover, le législateur doit, comme dans le cas de la Loi sur les banques, traiter de ce qu'on ne peut pas faire, et laisser aux petites entreprises le soin d'innover à l'intérieur de ce cadre et de concevoir des services nouveaux et améliorés à offrir au grand public. La plupart des recommandations sont raisonnables. Elles risquent cependant de compromettre la survie de petites sociétés. Par exemple, il est prudent d'assurer une concordance raisonnable des échéances, et je suis convaincu que la plupart d'entre nous essayons de nous en tenir à cette règle, d'autant plus qu'on nous rappelle bien, à une époque où les taux d'intérêt fluctuent énormément, que nous ne sommes pas là pour prendre des risques en la matière. Néanmoins, en ce qui concerne les hypothèques, nous prenons des engagements par avance; nous trouvons des fonds pour les couvrir. En ce qui concerne la marge brute d'autofinancement et la concordance des échéances, nous nous efforçons de garantir la concordance en mettant en accord les hypothèques qui viennent à échéance et les renouvellements de certificats de placements garantis. Actuellement, nous n'acceptons de garantir par avance un certain taux que pendant un maximum de trente jours. Certaines banques à charte s'engagent 180 jours à l'avance relativement à de nouveaux projets de construction, étant entendu qu'elles abaisseront le taux stipulé en cas de baisse des taux. Dans ce domaine, nous ne sommes pas concurrentiels. Ces établissements peuvent offrir un tel service parce qu'en général moins de 15 % de leurs prêts et moins de 9 % de leur actif liquide sont prêtés sous forme d'hypothèques à taux fixes. Pour notre part, 89 % de nos prêts et 84 % de notre actif liquide sont consentis sous forme d'hypothèques à taux fixes. Les banques peuvent se permettre une non-concordance. Nous ne le pouvons pas. En outre, il nous est très difficile de prévoir les taux hypothécaires et les taux de renouvellement des certificats de placements garantis. Au début de 1985, nos renouvellements de prêts hypothécaires concordaient en moyenne avec un peu plus de 75 % des obligations venant à échéance. Au cours des deux derniers mois, cette proportion est descendue légèrement au dessus de 50 %. Les renouvellements de certificats de placements garantis se maintiennent au même niveau. De plus, en matière de renouvellement de prêts hypothécaires, on constate une tendance à choisir des échéances un peu plus longues. Dans le cas des certificats de placements garantis, on favorise plutôt des échéances plus courtes. Autrement dit, si l'exigence de concordance de la proposition est trop stricte, les petites sociétés pourraient être continuellement hors jeu dans leur lutte pour déjouer l'imprévisibilité du marché.

Une limite imposée en matière d'investissement et de biens immobiliers pour son propre usage semble raisonnable. Cependant, pour les petites sociétés, elle est trop restrictive parce que la plupart d'entre elles sont très loin d'investir 35 % de l'avoir de leurs actionnaires dans des biens immobiliers destinés à leur usage propre. Nous préconisons des limites plus strictes, de sorte que, par exemple, qu'on ne puisse investir plus de 50 % de l'actif propre dans une filiale en propriété exclusive qui détiendrait des biens immobiliers, tandis que la compagnie de fiducie n'en aurait pas du tout. Celle-ci ne devrait pouvoir garantir des prêts ou des hypothèques de la filiale, ni financer, par prêt hypothécaire ou par tout autre moyen, un projet d'investissement de la filiale, qu'elle soit en propriété exclusive ou qu'elle soit un partenaire majeur ou mineur. Il n'y aurait ainsi aucune restriction, que ces biens immobiliers engendrent des revenus, qu'ils appartiennent à la filiale et qu'ils servent à des fins d'investissement, ou non, et l'on pourrait ainsi supprimer l'exigence proposée limitant l'investissement maximal déterminé d'après un calcul de la valeur brute par rapport à la part des propriétaires. Les fonds des déposants ne seraient pas affectés dans l'éventualité de problèmes, et la compagnie de fiducie ne risquerait que 50 % de son avoir, ce qui assurerait sa solvabilité si la filiale de placement immobilier connaissait un problème majeur. Nous considérons cette solution comme prudente pour toutes les compagnies de fiducie, quelle que soit leur importance. Nous avons déjà mentionné la possibilité de limiter l'investissement immobilier en se basant sur la valeur brute. La mise en application de cette règle pénaliserait les petites compagnies de fiducie qui ne pourraient pas participer à de grands projets qui seraient forcées de se limiter aux investissements plus petits et peut-être plus risqués.

La plupart des petites compagnies de fiducie n'ont ni le temps ni les connaissances nécessaires pour investir à la Bourse. Nous préconisons un meilleur contrôle à cet égard et, si des investissements sont autorisés, ils ne devraient pas être supérieurs à 10 % de l'avoir, sinon il y aurait lieu de définir les investissements autorisés d'une façon plus rigoureuse. L'avoir de compagnies de fiducie de taille moyenne (dont l'avoir est supérieur à 50 000 000 \$) actions ordinaires et privilégiées pourrait s'élever à 20 % et celui des compagnies de fiducie plus importantes (dont l'avoir est supérieur à 100 000 000 \$) à 25 %. Les actions ordinaires et privilégiées devraient être considérées globalement, et non d'une façon distincte. Les petites compagnies de fiducie traitent avec les petites entreprises et avec les particuliers. Dans leur cas, il est difficile de distinguer les affaires commerciales des affaires personnelles puisque l'on a tendance à tenir compte de tous les éléments personnels d'actif au moment d'accorder un prêt commercial. Plutôt que de fixer une limite maximale aux prêts à la consommation et aux prêts commerciaux, nous préfererions étendre à 15 % la disposition omnibus relative à l'ensemble des prêts. Les petites compagnies de fiducie ne peuvent se permettre d'accorder des prêts à la consommation. La plupart de ces prêts personnels ont des taux fixes et portent sur 42 mois en moyenne, bien que le recouvrement et le refinancement s'effectuent généralement en quelque 17 mois. Il est presque impossible d'accorder aux dépôts à taux fixes les mêmes conditions, et c'est pourquoi la plupart des compagnies financent les dépôts à



taux flottants ou à court terme. En outre, les coûts administratifs et cachés d'une petite société, même informatisée, sont élevés, comme les coûts d'acquisition de biens de commodités de base, et les taux de perte sur les prêts sont pris en considération. Dans l'ensemble, il faudrait à une compagnie un écart d'au moins 500 points d'assiette pour atteindre l'équilibre, points dont dispose même pas une petite société. Par conséquent, les restrictions rigoureuses qu'il a été proposé d'appliquer aux prêts à la consommation seraient peu utiles aux petites sociétés et leur seraient même plutôt nuisibles, parce qu'elles les forceraient à investir davantage dans des hypothèques à faible rendement.

Aucune des petites compagnies de fiducie que je connais ne réussit à couvrir ses dépenses et encore moins à faire un profit grâce à ses opérations intermédiaires. Les écarts ne nous permettent pas de payer nos fonds et, pour maintenir un équilibre raisonnable entre le risque et le profit, nous devons rivaliser à des taux réduits pour les hypothèques. Le profit provient des services de structuration et de vente d'hypothèques, de préparation de produits pour certains prêteurs et de la promotion immobilière. Les profits découlant des frais de service sont limités et la plupart d'entre nous comptent, dans une certaine mesure, sur la promotion immobilière. Nous ferions presque tous faillite si l'ensemble des fonds investis dans les filiales ne pouvait dépasser 5 % des actifs et, plus particulièrement, si les fonds investis dans une seule filiale étaient limités à 2 % des actifs. Nous avons déjà souligné qu'un investissement immobilier ne devrait pas être supérieur à 50 % de l'avoir des actionnaires, ce qui représenterait 2,5 % des actifs pour une compagnie faisant entièrement appel à des capitaux de l'extérieur, sans déduire les actifs non agréés. Nous estimons que les fonds investis dans les filiales devraient être déterminés à partir de l'avoir et non de l'actif et qu'il faudrait limiter à 50 % l'avoir d'une compagnie pouvant être investi dans les filiales. Toutefois, ce devrait être à la compagnie de décider si elle veut investir cette somme dans une ou dans plusieurs filiales. Déterminer les investissements dans les filiales à partir d'un pourcentage de l'actif plutôt que de l'avoir oblige une compagnie à accroître le plus vite possible son levier financier afin de maximiser la somme qu'elle peut investir dans une filiale. Il pourrait être plus prudent pour une compagnie de prévoir une certaine marge de croissance pour son levier tout en investissant le plus de fonds possibles dans une filiale. Nous ne voyons pas le bien-fondé de l'approche suggérée si «l'amélioration de la protection du consommateur» constitue l'une des règles de conduite.

Le concept des sociétés de portefeuille réglementées favorise les compagnies les plus importantes et encourage l'acquisition de compagnies plus petites, réduisant ainsi le nombre d'entreprises desservant le public. D'aucuns, prétendent qu'une petite société de fiducie pourrait revêtir un certain intérêt pour une petite société de portefeuille financière. Toutefois, vu que le capital de chacune des sociétés affiliées doit être distinct et que des limitations strictes sont imposées aux mouvements de capitaux et d'actifs entre les sociétés, la synergie des petites sociétés est discutable et les

besoins en capitaux de la société de portefeuille financière seraient hors d'atteinte de la majorité des petits groupes.

Quant aux banques de l'annexe «C», il ne fait aucun doute qu'elles ne présentent des avantages que pour les grandes sociétés de fiducie. Obligées comme elles le sont de détenir un pourcentage élevé d'hypothèques résidentielles, les grandes sociétés doivent avoir la possibilité d'accroître considérablement leurs activités de prêts à taux flottant au fur et à mesure qu'elles élargissent leur réseau de dépôts individuels pour accroître leurs dépôts à taux flottant. L'ampleur de telles opérations et les coûts en cause empêchent les petites sociétés de fiducie de le faire. Ainsi, nous croyons que cela permet à la société fiduciaire membre d'une société de portefeuille financière d'offrir des services de fiducie et des prêts hypothécaires à faible marge bénéficiaire. La société de portefeuille s'intéresserait davantage au rendement global de toutes ses composantes et pourrait accepter un faible rendement de la part de la société de fiducie. Les petites sociétés de fiducie, qui peuvent difficilement accorder des prêts à taux flottant, continueraient, au mieux, de réaliser des opérations intermédiaires rentables, mais de façon marginale.

Les règles d'investissement proposées concernant la diversification ne portent aucunement à conséquence pour une grande société de fiducie, mais sont désastreuses pour une petite société régionale. Le coût de l'implantation sur de nouveaux marchés étrangers est prohibitif et, si les sociétés ne connaissent pas le marché local, leurs opérations sont encore plus risquées. Nul doute que les énormes pertes hypothécaires qu'ont subies des sociétés dans l'Ouest ont inspiré cette idée. Bien qu'il y ait eu de telles pertes en Colombie-Britannique, c'est en Alberta qu'on en trouve le pourcentage le plus élevé. Or la Colombie-Britannique a subi la diminution la plus importante du prix des maisons de toutes les provinces du Canada, on aurait pu s'attendre à ce que les pertes soient plus élevées dans cette province. Il n'en est rien. Et cela ne tient pas aux lacunes des lois sur les sociétés de fiducie, ni aux prêts consentis sans trop de garanties, et encore moins à l'absence de réglementation, mais bien plutôt à une des lois de l'Alberta qui ne permet pas au créancier hypothécaire de toucher à d'autres actifs des débiteurs hypothécaires en cas de défaut de paiement. Si cette loi n'avait pas été en vigueur, les pertes des sociétés de fiducie auraient été considérablement moindres et peut-être que cette partie de la proposition n'aurait pas été énoncée. Bien que les petites sociétés de fiducie se disent en faveur de la diversification régionale, celle-ci n'est pas économiquement réalisable. La diversification de l'industrie, évoquée dans la proposition, nous inspire les mêmes réserves. Cela est facile pour les grandes sociétés, mais difficile, voire même impossible pour les petites.

La question des transactions intéressées a été soulevée, je suppose, par suite des fiascos des sociétés Crown, Greymac, Seaway, Rosenberg, Player et autres. Là encore, la Loi sur les sociétés de fiducie ou même les nouvelles propositions n'auraient pu empêcher une telle situation. Le véritable coupable, c'est la Régie du logement de l'Ontario. Si les appartements de la



société Cadillac avaient été louées aux taux du marché, il aurait été impossible de faire grimper les prix, ce qui a contribué à l'écroulement des sociétés de fiducie. Il est impossible de légiférer en matière d'honnêteté et de responsabilité. Nous sommes en faveur des propositions visant à renforcer le rôle des administrateurs externes et de la réglementation concernant l'approbation des transferts de propriété et des nominations d'administrateurs délégués dans la mesure où cette réglementation est assortie d'une procédure d'appel objective. Nous reconnaissons que la loi doit être modifiée et estimons que certains pouvoirs doivent être réexaminés. La qualité de la surveillance doit être améliorée. Cependant, n'étouffons pas les petites sociétés de fiducie qui ont un rôle à jouer dans notre économie. Nous essayons de satisfaire aux besoins locaux, nous comprenons les disparités locales bien mieux que les grandes sociétés qui n'ont plus aucun pouvoir décisionnel sur la scène municipale. A maints égards, nous sommes plus prêts des gens avec qui nous travaillons. Une bonne part des innovations dont profitent les consommateurs reviennent aux petites sociétés. La plupart d'entre elles sont raisonnablement bien dirigées, et il faut reconnaître que l'expansion n'est pas toujours dans l'intérêt des citoyens.

Nous remercions le Comité de nous avoir permis d'exprimer certaines de nos vues.

30 septembre 1985











*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Publishing Centre,  
Supply and Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*  
Centre d'édition du gouvernement du Canada,  
Approvisionnement et Services Canada,  
Ottawa, Canada, K1A 0S9

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From Maritime Life Assurance Company:*

Dick Crawford, President;  
Barry Russell, Treasurer;  
Dom Williams, Director, Investments.

### *From Assumption Mutual Life Insurance Company:*

Simon Bujold, President, Director-General;  
Gilbert Doucet, Vice-President, Operations;  
Lionel Gionet, Vice-President and Secretary.

### *From Credit Union Central of Nova Scotia:*

Robert McVeigh, President and Interim Chief Executive Officer;  
Wayne Paterson, Interim Manager of "League Savings and Mortgage Company";  
Bernie O'Neil, Manager, Programming and Development.

### *From Atlantic Alliance of Insurance Agents and Brokers Associations:*

Rex Anthony, Past President of Canadian Federation of Insurance Agents and Brokers Association and President of Anthony Insurance Inc.;  
Ron Hickey, Chairman, and President of R.E. Ellis and Son Limited.

### *From Atlantic Trust Company of Canada:*

Don Woolstein, President.

### *De la Maritime, compagnie d'assurance-vie:*

Dick Crawford, président;  
Barry Russell, trésorier;  
Dom Williams, directeur, Investissements.

### *De l'Assomption compagnie mutuelle d'assurance-vie:*

Simon Bujold, président directeur général;  
Gilbert Doucet, vice-président, Opérations;  
Lionel Gionet, vice-président et secrétaire.

### *De la société «Credit Union Central of Nova Scotia»:*

Robert McVeigh, président et chef intérimaire de la direction;  
Wayne Paterson, directeur intérimaire, «League Savings and Mortgage Company»;  
Bernie O'Neil, directeur, Programmation et développement.

### *De la société «Atlantic Alliance of Insurance Agents and Brokers Associations»:*

Rex Anthony, président sortant, Fédération canadienne des Associations d'agents et de courtiers d'assurance et président, «Anthony Insurance Inc.»;  
Ron Hickey, directeur et président de la firme «R.E. Ellis and Son Limited».

### *De la société «Atlantic Trust Company of Canada»:*

Don Wollstein, président.

CA1  
XC 26  
F59

Publicat



CANADA

# CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS



---

## REPORT OF THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS

NOVEMBER 1985





CANADA

# CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS

---

REPORT OF THE  
STANDING COMMITTEE ON  
  
FINANCE, TRADE  
AND ECONOMIC AFFAIRS

NOVEMBER 1985





## HOUSE OF COMMONS

Issue No. 74

Thursday, July 11, 1985  
Monday, September 30, 1985  
Wednesday, October 2, 1985  
Thursday, October 3, 1985  
Friday, October 4, 1985  
Wednesday, October 16, 1985  
Thursday, October 17, 1985  
Tuesday, October 22, 1985  
Wednesday, October 23, 1985  
Tuesday, October 29, 1985

Chairman: Don Blenkarn

## CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 74

Le jeudi 11 juillet 1985  
Le lundi 30 septembre 1985  
Le mercredi 2 octobre 1985  
Le jeudi 3 octobre 1985  
Le vendredi 4 octobre 1985  
Le mercredi 16 octobre 1985  
Le jeudi 17 octobre 1985  
Le mardi 22 octobre 1985  
Le mercredi 23 octobre 1985  
Le mardi 29 octobre 1985

Président : Don Blenkarn

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of the  
Standing Committee on*

## Finance, Trade and Economic Affairs

*Procès-verbaux et témoignages du  
Comité permanent des*

## Finances, du commerce et des questions économiques

---

RESPECTING:

Document entitled "The Regulation of Canadian  
Financial Institutions: Proposals for Discussion"

The Final Report of the Working Committee on  
the Canada Deposit Insurance Corporation

The Regulation of Canadian Financial  
Institutions: Proposals for Discussion (Technical  
Supplement)

CONCERNANT :

Document intitulé «La réglementation des  
institutions financières du Canada : Propositions à  
considérer»

Rapport final du Comité d'étude sur la Société  
d'assurance-dépôts du Canada

La réglementation des institutions financières :  
Propositions à considérer (Supplément technique)

---

INCLUDING:

The Eleventh Report to the House  
First Session of the  
Thirty-third Parliament, 1984-85

Y COMPRIS :

Le Onzième Rapport à la Chambre  
Première session de la  
trente-troisième législature, 1984-1985

---

STANDING COMMITTEE ON  
FINANCE, TRADE AND  
ECONOMIC AFFAIRS

*Chairman:* Don Blenkarn

*Vice-Chairman:* Louis Plamondon

*Members who participated in the drafting of this Report*

Bill Attewell  
Simon de Jong  
Murray Dorin  
Raymond Garneau  
Jim Jepson  
Donald Johnston  
Steven Langdon  
Claude Lanthier  
Nic Leblanc  
Shirley Martin  
Paul McCrossan  
George Minaker  
Aideen Nicholson  
Nelson Riis  
Robert Toupin  
Bernard Valcourt  
Norm Warner  
Geoff Wilson

(Quorum 8)

Robert Vaive

*Clerk of the Committee*

## ORDERS OF REFERENCE

Thursday, April 18, 1985

ORDERED,—That the document entitled “The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion”, tabled earlier this day, be referred to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs;

That the Committee examine and report on the proposals contained therein;

That the Committee be empowered to retain expert, clerical and secretarial staff as may be deemed necessary; and

That the Committee submit its final report to the House no later than September 30, 1985.

*ATTEST*

Monday, June 17, 1985

ORDERED,—That it be an Instruction to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs that, in relation to the Committee’s Order of Reference of April 18, 1985, the Committee consider the document entitled “Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation”, Tabled Monday, June 17, 1985, before making its final report and, that for the purposes of this study, the said document shall stand referred to the Committee.

*ATTEST*

Wednesday, June 26, 1985

ORDERED,—That it be an Instruction to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs that, in relation to the Committee’s Order of Reference of April 18, 1985, the Committee consider the document entitled “The Regulation of Financial Institutions: Proposals for Discussion”, dated June 1985 (Sessional Paper No. 331-7/24), Tabled on Tuesday, June 25, 1985, before making its final report and, that for the purposes of this study, the said document shall stand referred to the Committee; and

That it be a further Instruction that the Committee be empowered to travel to Vancouver, Calgary and Winnipeg on September 3, 4 and 5 and to Halifax on September 30, 1985, and that the deadline for submitting the Committee’s final report be extended to October 30, 1985.

*ATTEST*



Friday, September 27, 1985

ORDERED,—That, pursuant to its Order of Reference dated April 17, 1985, the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs be empowered to travel to Mont-Gabriel on October 2, 3 and 4, 1985, for the purpose of drafting their final report; and

That the necessary staff do accompany the Committee.

*ATTEST*

Tuesday, October 29, 1985

ORDERED, —That the deadline for submitting the report to the House of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs, in accordance with its Orders of Reference dated Thursday, April 18, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation" and Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled: "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement), be extended to Wednesday, November 6, 1985.

*ATTEST*

C. B. Koester  
*The Clerk of the  
House of Commons*

# **THE STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE AND ECONOMIC AFFAIRS**

has the honour to present its

## **ELEVENTH REPORT**

In accordance with its Orders of Reference dated Thursday, April 18, 1985, Monday, June 17, 1985 and Wednesday, June 26, 1985, your Committee has examined the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", the document entitled "The Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation" and the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion (Technical Supplement)".



## TABLE OF CONTENTS

	Page
I. Acknowledgement.....	1
II. Preamble.....	3
III. Introduction.....	5
IV. Summary of Recommendations .....	9
V. Regulation, Supervision and Consumer Protection .....	25
A. Need for Supervisory Reform.....	27
B. Supervisory Structure.....	28
C. Supervisory Methods .....	33
1. Inspection System .....	33
2. Audit Appointment.....	34
3. Monitoring and Communication .....	34
4. Liquidity Support.....	34
5. Interest Accrual, Non-accrual Loans and Fee Income.....	35
6. Transactions with Related Parties.....	35
7. Post-resignation Interview.....	35
8. Brokered Deposits .....	36
9. Inter-affiliate Dividends .....	36
10. Chapter XI.....	37
11. Actuaries, Auditors and Appraisers .....	37
D. Enforcement Powers .....	38
1. Financial Institution Failures.....	38
2. Cease and Desist Orders.....	40
3. Suspension and Removal Powers .....	41
E. Deposit Insurance .....	43
1. Coverage .....	43
2. Funding .....	45
F. Uninsured Deposits.....	46
G. Insurance Policyholder Compensation Plans.....	48
VI. Green Paper Proposals .....	51
A. Ownership.....	51
1. Domestic Ownership.....	52
2. Foreign Ownership.....	59
B. Financial Holding Company.....	62
C. Schedule 'C' Bank.....	66
D. Networking .....	68
E. Self-Dealing.....	70
F. Conflicts of Interest .....	74



	Page
1. Chinese Wall .....	74
2. Increased Institutional Disclosure .....	76
3. Financial Conflicts of Interest Office .....	77
G. Corporate Governance .....	78
1. Special Act Corporations .....	79
2. Standards of Care .....	80
3. Registry of Directors .....	81
4. Group Corporate Responsibility .....	81
5. Standards of Attention and Supervision .....	82
6. Limits on Board Size .....	83
7. Outside Directors .....	83
8. Interlocking Directors .....	84
VII. Prudential Standards and Corporate Powers .....	87
A. Diversification of Powers .....	87
B. Initial Capitalization .....	89
C. Capital .....	90
D. Leverage .....	91
E. Double Leverage .....	93
F. Commercial Lending .....	94
G. Quality Mortgage .....	96
H. Trust Companies .....	97
1. Real Estate .....	98
2. Subsidiaries .....	98
3. Basket Clause .....	98
4. Portfolio Investments .....	99
I. Life Insurance Companies .....	99
1. Valuation Actuary .....	100
J. Property and Casualty Insurance Companies .....	102
1. Initial Capitalization .....	102
2. Ongoing Capital Requirements .....	102
3. Investments .....	103
4. Reinsurance .....	104
5. Valuation Actuary .....	105
K. Pension Funds .....	106
1. Diversification .....	107
2. Portfolio Investment Limit .....	107
3. Securities In Default .....	107
L. Chartered Banks .....	108
M. Co-operative Credit Institutions .....	109
N. Securities Dealers .....	110
VIII. Federal-Provincial Relations .....	111
A. Networking .....	114
B. Securities Dealers .....	114
C. Financial Co-operatives .....	114
D. Insurance Policyholder Compensation Plans .....	114
IX. Conclusion .....	117

	<b>Page</b>
<b>X. Appendices .....</b>	<b>119</b>
<b>A. List of Witnesses .....</b>	<b>119</b>
<b>B. List of Submissioners who were not Witnesses .....</b>	<b>123</b>
<b>C. Federal Laws Affected by Proposed Changes .....</b>	<b>125</b>
<b>D. Glossary .....</b>	<b>127</b>
<b>E. Mutual Life – Code of Business Conduct .....</b>	<b>133</b>
<b>F. Royal Trust – Business Conduct Review Committee .....</b>	<b>139</b>
<b>G. Dissenting Opinion .....</b>	<b>145</b>
<b>Minutes of Proceedings .....</b>	<b>153</b>



## **I. Acknowledgement**

This Report would be remiss if it did not acknowledge the exceptional dedication and hard work brought in the organization of the Committee's deliberations by H. Dennis Madden, Dr. E. Wayne Clendenning, Brian D. Carter, Alain Thibault, Actuary, and by Mr. Randall Chan who is presently associated with the Library of Parliament, but who is in fact this Committee's permanent research coordinator.

The consulting group worked exceptionally long hours with utmost dedication. They painstakingly researched briefs and presented them to the Committee and on their own examined the regulatory concerns not only of federal regulators but also of provincial regulators and regulators in the United States.

Without their extensive background work it would have been impossible for the Committee to deal with the very broad and complex issues dealt within this Report.

The Committee on Finance, Trade and Economic Affairs in this Parliament has within its membership Members of Parliament who have extensive business experience, particularly in financial affairs.

In that respect, it is important to make special mention of the Honourable Donald Johnston, from the Liberal Party, probably one of Canada's foremost lawyers specializing in income tax; Mr. Raymond Garneau, former Minister of Finance for the Province of Quebec and past President and Chief Executive Officer of the Montreal City and District Savings Bank; and Aideen Nicholson, Member of Parliament for the riding of Trinity in Toronto, a respected economist in her own right.

From the New Democratic Party, Nelson Riis, Member of Parliament for Kamloops-Shuswap and Simon de Jong, Member of Parliament for Regina East, were exceptionally dedicated in their work on the Committee and travelled with the Committee to Vancouver, Calgary and Winnipeg and to Halifax and spent the total three-day period doing the intense work required in Mont-Gabriel working out the details of this Report.

From the Progressive Conservative Party, the Committee had the help of the Parliamentary Secretary to the Minister of Finance, Claude Lanthier, who has extensive business interests, particularly in insurance in the Province of Quebec and Louis Plamondon, Member of Parliament for Richelieu, Vice-Chairman of the Committee, who made many contributions to the Committee's deliberations.

The Committee was exceptionally fortunate to have as a Member Paul McCrossan, Member of Parliament for York-Scarborough, who brought to the Committee his exceptional expertise as a leading actuary and specialist in the management of financial intermediaries in general; William Attewell, Member of Parliament for Don Valley East, and a former Vice-President, Corporate Planning of the Guaranty Trust Company; Norman Warner, Member of Parliament for Stormont-Dundas, who has had extensive experience in the general insurance and real estate business.



From Western Canada, the Committee had assistance from Murray Dorin, Member of Parliament for Edmonton West, a chartered accountant with extensive business experience; Geoff Wilson, Member of Parliament from Swift Current-Maple Creek, who brought to the Committee a knowledge of the particular problems of rural Canada; George Minaker, former Minister with the Government of Manitoba and Member of Parliament for Winnipeg-St. James.

Shirley Martin, Member of Parliament for Lincoln, Jim Jepson, Member of Parliament for London East, Bernard Valcourt, Member of Parliament for Madawaska-Victoria, Robert Toupin, Member of Parliament for Terrebonne, and Nic Leblanc, Member of Parliament for Longueuil all made very valid contributions.

I also must particularly acknowledge the dedication of Robert Vaive, the Clerk of the Committee, and the Assistant Clerk, Marie Carrière.

The work of the Committee involved rather difficult arrangements for witnesses and very comprehensive arrangements needed for the trips away from Ottawa. The Clerk and his staff organized trips, accommodation, translation of briefs and documents, distribution of materials, arrangements for witnesses and a whole host of other matters for and on behalf of the Committee and its members in the most exemplary fashion.

Don Blenkarn, M.P.  
Mississauga  
Chairman

## II. Preamble

On Thursday April 18, 1985, the government's discussion paper on *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion* (Green Paper), was referred by the House of Commons to the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs for study and consultation, with a deadline to report to the House not later than September 30. On Monday June 17 and Wednesday June 26, the *Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation* and the *Technical Supplement* to the discussion paper were released and referred respectively to this Committee for consideration in conjunction with the Green Paper. The deadline for reporting by the Committee on all three orders of reference was extended to October 30.

Prior to the conclusion of the Committee's investigation on the circumstances leading up to the support package provided to the Canadian Commercial Bank on June 12, the steering committee of this Committee met on several occasions to discuss its work plans and staffing requirements. In addition to the normal staff, the Committee engaged in late May the services of three outside consultants. This number was later augmented to five to ensure adequate expert advice in the various areas under consideration. Hearings held by the Committee were divided into two categories: those with supervisory authorities, government officials and academics; and those with industry and the public at large.

Briefing sessions by the research staff for members of the Committee began on June 10. These were followed by hearings and information sessions with various federal and provincial supervisory bodies as well as academics. Given that the Green Paper and the *Technical Supplement* had sought public response up till August 15, the Committee could not effectively begin its hearings with industries, businesses and consumers until September.

It was generally recognized that the task and responsibility delegated by this mandate was of significant importance. The potentially far-reaching implications for the financial services industry in Canada and its economy as a whole arising from this study compelled the Committee to hold hearings in several major cities across the country. These included Vancouver, Calgary, Winnipeg, Halifax and Ottawa.

In total, the Committee received 137 submissions and received testimony from 9 governmental bodies, 79 industry, business and consumer groups, 7 academics and 6 individuals.

The end of the hearings on September 30, was followed by three consecutive days of deliberation in Mont-Gabriel, Québec where this report was prepared.

# DIAGRAMMATIC OUTLINE OF PUBLIC POLICY

## OBJECTIVES AND REGULATORY STRUCTURE OF THE CANADIAN FINANCIAL SYSTEM

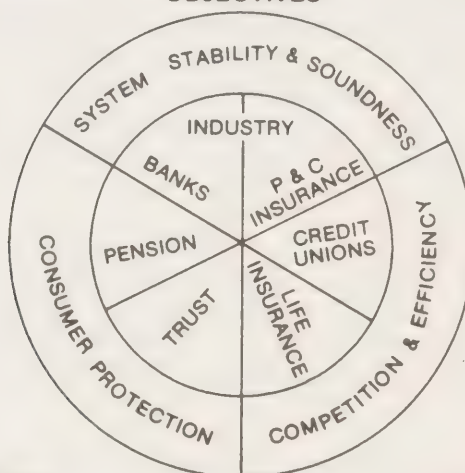
### CORPORATE GOVERNANCE

Standard of Care and Supervision
Board Committees
Board Size
Independent Directors
Interlocking Directors

### SUPERVISION

Functional versus Institutional
Structure
Methods
Remedies
Penalties

### OBJECTIVES



### STRUCTURAL POLICIES

Corporate Ownership
Industry Concentration
Financial/Non-Financial Relationships
Corporate Structure
Regulatory Review Process

### OPERATING RULES

Investment and Lending Powers
Capital and Leverage
Double Counting of Capital
Self-Dealing and Conflicts
Institutional Disclosure

### III. Introduction

Since 1980, Canada's financial services industry can be characterized by both a remarkable expansion in terms of institutions and products, and a considerable degree of instability. Almost 60 chartered banks have been incorporated since the last revision of the *Bank Act*. Credit cards, deposit accounts, annuities, life insurance policies, mortgage and consumer loans bearing features that were unknown only a few years earlier have proliferated. Examples of these include weekly payment plans on mortgages, buy-back option on car loans, short term deferred annuities, life insurance policies without non-forfeiture options and personal lines of credit on credit cards and so forth. Parallel to the rapid developments in financial innovation and the inevitable blurring of distinctions among chartered banks, trust companies, life insurance companies, securities dealers, credit unions and *caisses populaires*, there has also been a significant number of failures of financial institutions. The Green Paper cited 15 cases of insolvencies since 1981 involving 4 property and casualty insurance companies and eleven trust and mortgage loan companies. Since the Committee began studying the Green Paper proposals in late May, London Loan has been placed under liquidation, Northumberland Insurance Company has failed, Continental Trust is being wound up, the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank are undergoing curatorship or liquidation, CCB Mortgage Investment Corporation has been given 45 days to determine its viability, and Heritage Savings and Trust has recently signed an agreement with a provincial government to receive liquidity support for a period of six months. The Canadian financial system is sound but shaken. Recent financial institution failures have reinforced the need for immediate and substantial regulatory change. The central question facing the Government is not whether regulatory change is needed, but, rather what means should be used and how soon.

While these insolvencies generally reflect the difficult economic conditions of the recent past and the outdated laws and regulations governing these institutions, they also serve to reinforce the number one public policy objective in respect of financial institutions, notably solvency and stability. This is of particular relevance to deposit-taking institutions which are custodians of the public's money and whose operations are highly leveraged to an extent unknown in any other business. As a consequence, it is a prerequisite that the smooth functioning of financial institutions must entail trust, confidence and integrity. Solvency and stability both foster and reflect the development of these qualities. Recognizing that liabilities are generally more liquid than assets in deposit-taking institutions, confidence in the system becomes paramount for the survival of these institutions. Without confidence, problems of an isolated instance could rapidly translate into systemic proportions. The recent liquidity problem of the Mercantile Bank is a case in point. Moreover, financial intermediation is the lubricant of the engine of economic growth. It is the instrument by which scarce financial resources are allocated to productive use. For these reasons, financial institutions impose a responsibility of prudence on their management and warrant close regulation and supervision by public authorities. Lastly, it must be recognized that implicitly embodied in the public policy objective of stability and solvency is the principle of consumer protection.



However, the number of recent failures and the need for adequate regulation and supervision must not unduly overshadow the need for competition as a public policy objective. Canada is a country of diversity with varying regional and local needs. It is also a major player in world financial markets. Therefore, it is imperative that legislation governing financial institutions and the system of regulation and supervision should provide a framework for new institutions to be created and small regional ones to be viable. This is because regionally based institutions may often be more sensitive to local community needs. The growth of the credit union movement in Western Canada and that of the caisses populaires in Quebec is proof that small and regional institutions can be viable.

The financial institution failures and the rapid development of financial innovations precipitated by technology have pointed to the need for re-regulation and deregulation. Straddled between the two seemingly opposing trends are the public policy objectives of stability and competition. While most observers acknowledge that trade-offs are inevitable between these two policy objectives, it is the view of the Committee that re-regulation and deregulation are not incompatible goals. The Committee believes its conclusions and recommendations contained in this Report reflect this attempt to strike a balance between the two public policy objectives while concomitantly improving prudential safeguards (re-regulation) and providing greater diversification of corporate powers to non-bank institutions (deregulation).

In outlining the thrust of the Committee's approach to the legislative revision for non-bank financial institutions, the Committee wishes to stress that discussions on a new financial order should not be solely preoccupied with the failures of a few but with a framework which assures the soundness and efficiency of the vast majority of Canadian financial institutions. A broad perspective is needed, one which responds to the concerns of the moment while also focussing on developing a regulatory structure which would assure a wide range of sound and competitive financial institutions both at home and in the increasingly important international markets. By global standards, most experts agree that Canada has a strong, stable and competitive financial services industry, with banking and life insurance being the two most often cited examples. Canada is a net exporter of these two services to the world. The employment and income resulting from the international operations of Canadian financial institutions abroad would by any measure be considered significant. As technological development gradually transforms the world into one integrated capital market where Canadian institutions have become increasingly successful, regulations based on nationality are generally viewed as an impediment to trade. As a result, reciprocity has become a yardstick which national governments use to enhance trade.

Operations of foreign banks and subsidiaries and branches of foreign-owned life insurance companies in Canada have historically been subjected to somewhat different regulations than domestic institutions, on account of their foreign ownership. The Committee believes that conditions are now suitable for the dismantling of these measures. The proposal on ownership limits detailed in the section on ownership would establish one single standard for all financial institutions irrespective of the nationality of the controlling shareholder.

This ownership proposal represents a concrete measure of deregulation on foreign ownership. It also affirms and extends the principle of widely-held ownership of financial institutions as a desirable objective by providing a practical approach to broad-based ownership. It would not adversely affect the operations and ownership patterns of existing closely-held institutions but rather allow them to accomplish an orderly broad-base ownership structure as they grow.

The proposed ownership limits based on domestic assets also safeguard against the potential increase of abuses in self-dealing as institutions grow larger. This balances the needs of small institutions for capital and leadership from a controlling shareholder, particularly in their formative years and the safeguards required for large institutions against abuses where they can be least tolerated. This approach to ownership coupled with the Committee's recommended greater reliance on self-regulation through higher standards of corporate governance and strengthened prudential standards would in the Committee's opinion represent a more flexible and accommodating way of addressing potential conflicts of interest and self-dealing problems.

To meet the needs of non-bank institutions to remain competitive in a rapidly changing environment, the Committee has accepted the desire of these institutions to have extended powers with a flexible approach towards corporate structure subject to limitations on non-financial activities except those specified by the regulatory authority as ancillary business. It has also proposed that these institutions be allowed to issue different forms of capital as is now permitted to banks. Not only would this achieve a uniform standard of capital for all financial institutions in Canada but would also enable these institutions to raise much needed capital in light of the broadened powers. While these constitute initiatives of deregulation, the Committee also calls for a considerable tightening of prudential rules regarding double leveraging, real estate investments, allowable leverage, and minimum capitalization requirements, recognizing that different forms of capital justify different leveraging ability.

In the area of consumer protection, the Committee believes that on balance there is not sufficient justification for changing the coverage on deposit insurance. However, a cash maintenance program is proposed to address the needs of uninsured depositors and the spin-off effects of financial institution failures. A system of protection for insurance policyholders also needs to be established. Insofar as regulation and supervision are concerned, the Committee proposes to alter the system further than that proposed by the Wyman Committee. The National Financial Administration Agency (NFAA) would be a tripartite body composed of representatives from all financial institutions by industry and federal and provincial governments. It is the hope of the Committee that such a forum would not only achieve the much needed uniform standards for prudential regulation across the country but would also promote the harmonization of federal and provincial policies on the financial services industry.

The deliberations and recommendations by the Committee on the wide range of issues have been guided by the procedure of: an examination of the problem, an assessment of the adequacy of present regulations and supervision, the costs and benefits of proposals, and the feasibility of different proposals within a federal-provincial context.



## **IV. Summary of Recommendations**

### **Regulation, Supervision and Consumer Protection**

#### **Supervisory Structure**

- 1. That a National Financial Administration Agency (NFAA) be created to administer all consumer protection plans and act as the regulatory and supervisory agency for all federally incorporated financial institutions and for provincially incorporated institutions where appropriate;**
- 2. That NFAA have a Board of Directors consisting of federal, provincial and industry representatives and appoint an Inspector General of Financial Institutions as its chief executive officer;**
- 3. That there be an appropriate transition period for organizing NFAA after which the responsibilities, functions and staff of the Office of the Inspector General of Banks, the Superintendent of Insurance and the Canada Deposit Insurance Corporation would be transferred to NFAA;**
- 4. That NFAA establish conditions for membership with respect to all consumer protection plans under it and administer separate funds for each type of financial institution and act as direct provider of deposit insurance, as administrator of insurance policyholder compensation plans and as lender of last resort to provincial stabilization funds for financial co-operatives;**
- 5. That NFAA operate through regional offices across Canada, an inspection and supervisory system with broad powers structured into separate branches for the chartered banks, trust and loan companies, life insurance companies, property and casualty insurance companies and pension funds;**
- 6. That the cost of operating NFAA's regulatory functions be charged back to each supervised institution through user assessments.**
- 7. That NFAA in connection with its future administration of deposit insurance, not borrow funds at interest rates above those normally charged to the government of Canada.**



## **Supervisory Methods**

### ***Inspection System***

8. That NFAA develop the necessary capability to perform on-site inspections of chartered banks for assessing the solvency of these institutions.

### ***Audit Appointment***

9. That one of the two auditors of a bank be appointed by and report to NFAA and be required to carry out its examination in accordance with the instructions from NFAA.

### ***Monitoring and Communication***

10. That NFAA conduct a meeting with the shareholders' auditors and the audit committee of a bank as part of its annual inspection procedure or whenever such a meeting is deemed to be necessary.

### ***Liquidity Support***

11. That whenever a deposit-taking institution receives liquidity support in relation to its total liabilities in excess of limits pre-determined by the appropriate supervisory body, NFAA be required to perform on-site inspection to determine the reasons for the liquidity shortage and consider reviewing and revising the permitted leverage of the institution.

### ***Interest Accrual, Non-accrual Loans and Fee Income***

12. That NFAA be encouraged to develop the necessary procedure for all financial institutions to report regularly the amount of fee income related to restructured loans and that these amounts be required for public disclosure;
13. That all financial institutions be required to report to NFAA and disclose to the public the amount of non-accrual loans and the amount of interest accrued but not yet received.

### ***Transactions With Related Parties***

14. That all financial institutions be required to report related party transactions to NFAA on a quarterly basis.

### ***Post-resignation Interview***

15. That all letters of resignation by a director, auditor, valuation actuary or an officer of a financial institution be submitted to NFAA within 14 days of receipt by the institution and that NFAA be empowered to conduct a post-resignation interview with the individual if the reasons for the departure reflect upon the prudential management of the institution.

### ***Brokered Deposits***

16. That NFAA be encouraged to develop appropriate procedures to monitor brokered deposits.

### ***Inter-affiliated Dividends***

17. That a 30-day pre-notification to NFAA be required of any company declaring a special or extraordinary dividend in addition to regular quarterly or annual dividends, and other dividends whose amounts substantially exceed those paid out in preceding years.

### ***Chapter XI***

18. That for the purposes of rehabilitating a financial institution in difficulty, any curator appointed by NFAA be empowered to reorganize, restructure and recapitalize the institution, without the encumbrance of creditors and shareholders alike, in the same manner as provided for under Chapter XI of the *U.S. Bankruptcy Code*.

### ***Actuaries, Auditors and Appraisers***

19. That any actuary, auditor or appraiser to be engaged in his/her respective professional capacity, by a financial institution under the supervision of NFAA be required to obtain the prior approval of NFAA and that NFAA establish a list of certified individuals for this purpose;
20. That NFAA in conjunction with the Canadian Institute of Actuaries, the Canadian Institute of Chartered Accountants and the Appraisal Institute of Canada be encouraged to develop guidelines and standards for the financial reporting of the solvency of financial institutions;
21. That NFAA require these professional bodies to establish a review committee on the adequacy of solvency standards as applicable to actuaries, accountants and appraisers;
22. That severe disciplinary measures be instituted against those professional advisors who fail to observe the established standards and code of conduct.

## **Enforcement Powers**

### ***Suspension and Removal Powers***

23. That NFAA have the power to appoint a curator, together with grounds to take immediate control of troubled financial institutions;
24. That NFAA have the power to issue cease and desist orders;
25. That NFAA have the power to suspend or remove directors and executive officers;

26. That NFAA have the power to obtain information with respect to the ownership of financial holding companies and their group of institutions;
27. That NFAA have the power to require the declaration of interests of substantial shareholders;
28. That NFAA have the discretionary power to deem specific transactions to be non-arm's-length;
29. That NFAA have the power to force divestiture of prohibited investments or loans;
30. That NFAA have the power to require the restoration of assets illegally paid out of an institution;
31. That NFAA have the power to specify asset values;
32. That the statute creating financial intermediaries, where administrative penalties are provided, be amended to substantially increase the penalties and where provisions exist making a matter illegal and providing for penalties to be imposed by a court, be substantially increased, particularly for improper self-dealing and breach of the statute and regulations thereunder;
33. That the government amend the Criminal Code to impose a criminal penalty for directors, officers, and professional agents, employed by financial institutions, where the person acts in such a fashion as to be grossly negligent in performing his duties for and on behalf of the institution, and where those persons make reports, which the public or NFAA rely on, which are of such a nature as to create gross misunderstanding.

## **Deposit Insurance**

### *Coverage*

34. That the present deposit insurance coverage of up to \$60,000 be retained;
35. That deposits subject to coverage as presently defined be broadened to include those deposits irrespective of their term to maturity;
36. That NFAA develop a set of uniform prudential standards particularly regarding leverage to be observed by all deposit-taking institutions as a condition for the provision of insurance and also establish policies, procedures and penalties to ensure compliance with such standards.

### *Funding*

37. That the existing CDIC deficit not be refinanced immediately by means of a preferred share issue;



38. That the deposit insurance premium be raised immediately to 1/10th of 1 per cent of insured deposits from 1/30th of 1 per cent presently, on an interim basis until December 31st, 1986;
39. That future premiums be established by NFAA on the basis of an appropriate ongoing premium for CDIF plus an amount, as a surcharge, that would retire the current CDIC deficit in not less than 10 years but not more than 25 years;
40. That the Deposit Insurance Fund under NFAA be granted tax-free status.

## **Uninsured Depositors**

41. That government stop bailing-out uninsured depositors in the event of financial institution failure;
42. That NFAA develop and implement an uninsured depositor cash advance program based upon anticipated liquidation values after a thorough assessment of alternatives and consultation with the financial community.

## **Insurance Policyholder Compensation Plans**

43. That two separate tax free funds be established for life insurance and property and casualty insurance, and that accident and sickness insurance be covered under the life insurance fund;
44. That participation in the funds be mandatory for all companies under federal jurisdiction and provincial companies be eligible for protection on an optional basis provided that they meet the solvency and prudential standards established by NFAA;
45. That each fund be self-supporting and entirely financed by each of the two industries respectively, and that contributions be required on a pre-assessment basis until the funds have reached a level sufficient to prevent severe liquidity or financing problems in case of an insolvency;
46. That the funds be administered by the National Financial Administration Agency;
47. That the level of coverage be established by NFAA at a level which will ensure that the large majority of policyholders be adequately protected against the possibility of severe hardship resulting from the insolvency of an insurance company;
48. That the property and casualty insurance fund be limited to outstanding claims and exclude unearned premiums, and that coverage be extended to all new claims arising in the 45-day period following the winding-up order;
49. That appropriate legislation be amended so that outstanding claims be assigned a higher priority than unearned premiums in the event of liquidation of a property and casualty insurance company.



## Green Paper Proposals

### Ownership

#### *Domestic Ownership*

50. That domestic ownership limits for all Canadian incorporated financial institutions and holding companies controlling affiliated financial institutions be established on the basis of domestic asset size as follows:

<i>Domestic Asset Size</i>		<i>Ownership Limits</i>
under \$10 billion	—	100 %
\$10-\$20 billion	—	75 %
\$20-\$30 billion	—	50 %
\$30-\$40 billion	—	25 %
over \$40 billion	—	10 %

51. That Canadian incorporated financial institutions be required to maintain domestic assets greater than or equal to domestic liabilities;
52. That the definition of domestic assets for determining these limits exclude the Estate, Trust and Agency assets of trust companies and the segregated funds assets of life insurance companies;
53. That domestic asset size for holding companies and multiple holding companies under the same ownership control be determined by aggregating the total domestic assets of all affiliated financial institutions in which a 30 per cent or greater ownership interest is held by the holding companies and related interests on a consolidated basis;
54. That for purposes of these limits, the ownership test be applied at the first ownership level where there is a non-financial ownership interest except for those non-financial activities permitted as ancillary activities of financial institutions;
55. That a period of 5 years be provided to meet these ownership limits;
56. That for holding companies these limits be met either by broadening ownership at the holding company level or by reducing their ownership interests in financial subsidiaries below the control level;
57. That the Minister of Finance be empowered to review and prohibit the merger with or acquisition of an existing institution and that explicit criteria be developed by NFAA for the application of such review procedure;
58. That the Minister of Finance not approve any merger between Canada Trust and Canada Permanent Trust until an ownership policy for financial institutions has been developed and implemented.

## ***Foreign Ownership***

59. That foreign-owned Canadian financial institutions be made subject to similar ownership limits based upon Canadian domestic asset size as domestic institutions;
60. That the chartering, acquisition or merger of a financial institution involving a foreign-owned entity be considered for approval by the Minister of Finance on the principle of reciprocity;
61. That consequential amendments to the *Bank Act* be made to eliminate the requirement that a foreign-owned financial institution connected to a banking operation abroad be restricted to establishing a bank in Canada;
62. That the foreign-owned Schedule 'B' bank classification, along with the aggregate asset ceiling of 16 per cent of total domestic assets imposed on these banks, be eliminated;
63. That Canadian investments made on behalf of Canadian depositors or policyholders be deemed to be Canadian-owned assets for purposes of any foreign ownership provisions, including those under the *Investment Canada Act*.

## **Financial Holding Company**

64. That the mandatory form of a financial holding company as proposed in the Green Paper be rejected;
65. That non-bank financial institutions be allowed to diversify flexibly through upstream holding companies and affiliated institutions, downstream holding companies and subsidiaries, together with some limited expansion of in-house powers and networking arrangements;
66. That double counting of capital in respect of investments in downstream holding companies and subsidiaries, except for real estate subsidiaries, not be allowed but that such investments not be limited to a specified percentage of assets or capital of the parent institution.

## **Schedule 'C' Bank**

67. That the Schedule 'C' bank concept be rejected;
68. That non-bank financial institutions be permitted a limited in-house expansion of commercial lending powers;
69. That non-bank financial institutions be required to expand their commercial lending activities beyond their limited in-house powers through a chartered bank subsidiary or affiliate;

70. That the Schedule 'A', and Schedule 'B' classifications for chartered banks be eliminated and all banks be allowed to operate under the same rules regardless of their ownership structures.

## Networking

71. That tied-selling be prohibited;
72. That trust and loan companies, insurance companies and co-operative credit associations be allowed to participate in networking arrangements;
73. That due consideration be given to networking participation by the chartered banks in the 1990 *Bank Act* revision;
74. That policies with respect to privacy controls over computer-based information and trans-border data flows appropriate to the confidence, stability and efficient operation of the Canadian financial system be developed not later than December 31st, 1986;
75. That financial institutions not be allowed to share confidential information pertaining to any client without the written consent of the client.

## Self-Dealing

76. That financial institutions be permitted to engage in non-arm's-length transactions except those that are likely to have a significant impact on the institutions' solvency, and requests for exemptions to prohibited transactions be considered by NFAA in special cases;
77. That the prohibited transactions be set forth in regulations governing each of the major sectors of the financial services industry;
78. That professional associations including accountants, lawyers, appraisers, actuaries and representatives from financial institutions and trade organizations be consulted in drawing up a list of prohibited transactions;
79. That NFAA prepare and circulate new guidelines and rules with respect to prohibited transactions and the parties affected by them;
80. That limits on the size of individual transactions and aggregate limits on such transactions be imposed by NFAA where necessary;
81. That NFAA approval be required for all non-arm's-length transactions for a specified period of time after the establishment of a new financial institution or upon a change in the control of the institution;
82. That NFAA be given an overriding discretion to prohibit an institution from engaging in prohibited transactions, if it determines that allowing the institution to engage in such transactions would be contrary to public interest;



83. That NFAA be entitled, in appropriate circumstances, to reverse transactions or to require institutions to dispose of property acquired in a related party transaction;
84. That NFAA be empowered to cause an institution, in the appropriate circumstances, to eliminate the assets so acquired from its borrowing base;
85. That all financial institutions be required to pass a bylaw establishing a committee of the board with responsibility for reviewing and approving all non-arm's-length transactions and that such committees consist of not less than three independent outside members chosen from the Board of Directors of the financial institution;
86. That the responsibilities of the reviewing committee be reinforced by imposing an obligation upon directors, management, auditors, valuation actuaries, solicitors, and appraisers of financial institutions to report immediately all non-arm's-length transactions of which they become aware.

## **Conflicts of Interest**

### *Chinese Wall*

87. That financial institutions be required to create and maintain Chinese Walls to prevent the flow of information between certain departments within an institution or affiliated institutions in situations where the flow of information between them might give rise to a conflict either: (i) between the interests of customers of the institution; or (ii) between the interests of a customer and that of the institution;
88. That specific rules and procedures required for each sector of the financial services industry be left to the discretion of NFAA;
89. That procedures be implemented by institutions and NFAA to ensure effective maintenance and operation of the Chinese Wall on an ongoing basis;
90. That institutions be exempt from liability in certain situations where they would otherwise have been liable, if they can establish that a Chinese Wall prevented the flow of information between two departments.

### *Increased Institutional Disclosure*

91. That government consult with trade associations, professional groups, financial institutions and consumer groups in developing guidelines for increased institutional disclosure of information to enhance the ability of consumers to make informed choices in view of the increased possibility of conflicts of interest resulting from product bundling, corporate affiliations and networking.



### *Financial Conflicts of Interest Office*

92. That the proposed Financial Conflicts of Interest Office not be established.

## **Corporate Governance**

### *Special Act Corporations*

93. That amendments be made to the legislation governing trust, loan and insurance companies to give them the capacity of a natural person, and similarly modifications, as appropriate, be made to the legislative powers of financial co-operatives and mutual insurance companies.

### *Standards of Care*

94. That the standard of care of the board of directors be increased from that of a prudent person to that of a prudent director.

### *Registry of Directors*

95. That no person shall be a director of a financial institution unless the person is registered with NFIA and registration be granted only when the regulators are of the opinion that such person is suitable for registration.

### *Group Corporate Responsibility*

96. That the legal concept of “corporate group responsibility” not be introduced in the governing legislation of federally incorporated financial institutions.

### *Standards of Attention and Supervision*

97. That standards of supervision of directors be increased including, as appropriate, more extensive use of specialized oversight board committees aimed at limiting potential abuses arising from conflicts of interest and self-dealing situations and to generally prevent the misuse of corporate powers;
98. That no statutory requirement be introduced for board attendance, although, as in the case of the *Bank Act*, directors’ attendance at board meetings be required to be made public.

### *Limits on Board Size*

99. That the minimum number of directors for financial institutions be determined by present governing legislation and that no upper limits be imposed on the size of the board.

### *Outside Directors*

100. That all members of board committees established to monitor, review and approve non-arm's-length transactions be independent members of the board with the criteria for independence to be established along the lines provided for the appointment of auditors in the *Canada Business Corporations Act* and the *Bank Act*.

### *Interlocking directors*

101. That no restrictions be imposed on financial directorships with other non-bank financial institutions nor on the percentage of directors serving on one or more boards within a holding company group.

## PRUDENTIAL STANDARDS AND CORPORATE POWERS

### Initial Capitalization

102. That the Minister of Finance or the Minister of State (Finance) have the discretionary power to review and revise the minimum initial capitalization requirement, as deemed appropriate;
103. That life and trust companies be allowed a 5-year transition period to comply with the new initial capitalization requirements, and that existing property and casualty insurance companies, which do not meet such requirements be "grandfathered".

### Capital

104. That NFAA be encouraged to adopt a two-tier structure for the definition of capital in respect of trust and insurance companies similar to that for the chartered banks;
105. That both stock and mutual insurance companies as well as their subsidiaries be allowed to issue preferred stock and subordinated debentures.

### Leverage

106. That the range of permissible leverage for all deposit-taking institutions be reduced over some period to between 10 and 20 times and that NFAA be encouraged to establish comparable standards and criteria for granting any increase in leverage to all such institutions;
107. That institutions be allowed to operate with a leverage above the permissible limit only when solvency and market conditions are deemed to be appropriate by NFAA.

108. That all preferred shares and subordinated debentures having an outstanding maturity or retraction right exceeding 5 years and forming part of secondary capital of an institution be allowed to have the weight equalling one third of common equity in determining leverage, and that such instruments with a maturity or retraction right of less than 5 years be subject to a straight-line amortization for leverage purposes.

## Double Leverage

109. That the amount of equity investment in subsidiaries except real estate subsidiaries created by all federally regulated financial institutions be deducted from the base capital of the investing institution.
110. That when share investments in any existing financial institution exceed 20 per cent of the voting stock of that institution, the entire amount of investment be deducted from the base capital of the investing institution.

## Commercial Lending

111. That all investments for which no specific aggregate limits are imposed be considered as basket clause investments for non-bank financial institutions;
112. That the aggregate limit on basket clause investments for all non-bank financial institutions be established at 15 per cent of assets.
113. That the requirement for chartered banks to maintain non-interest bearing cash reserves with the Bank of Canada be eliminated;
114. That the Minister of Finance, if necessary, to make up this loss of revenue, consider the advisability of imposing a tax on the total deposits of all deposit-taking institutions.

## Quality Mortgage

115. That the definition of a quality mortgage with respect to owner-occupied residential property include first and junior mortgages provided the following conditions are met:
  - a single financial institution provided both the first and the junior mortgage loans;
  - no third party claim on the property in question;
  - the total value of the first and junior mortgage not exceed the 75 per cent loan to value ratio;
  - no single mortgage loan exceeding 15 per cent of shareholders' equity of the lending institution.

## Trust Companies

116.

<b>A. MINIMUM INITIAL CAPITALIZATION</b>	<b>\$5 million</b>
<b>B. BORROWING MULTIPLE</b> (trust companies only)	<b>10x – 20x on a consolidated basis</b>
<b>C. ASSET MIX</b>	<b>PER CENT OF ASSETS</b>
Debt securities and quality mortgages	Minimum 60 %
Preferred shares	Maximum 10 %
Non-quality mortgages	Maximum 5 %
Real estate and real estate subsidiaries	Maximum 5 %
Subsidiaries:	
Financial	No statutory limit
Non-financial	Aggregate Maximum 5 %
	Each individual subsidiary, Maximum 2 %
Basket clause(except real estate)	Maximum 15 %
<b>D. MAXIMUM EXPOSURE TO 1 INDIVIDUAL OR GROUP OF RELATED ENTITIES</b>	<b>20 % of shareholders' equity</b>
<b>E. PORTFOLIO INVESTMENT</b>	<b>Maximum 20 % of voting stock</b>

## Life Insurance Companies

117.

<b>A. MINIMUM INITIAL CAPITALIZATION</b>	<b>\$6 million</b>
<b>B. LEVERAGE</b>	<b>To be determined pending introduction of a minimum continuing capital and surplus requirement which varies by the nature of liabilities</b>
<b>C. ASSET MIX</b>	<b>LIMITS</b>
Debt securities and quality mortgages	No statutory limit
Preferred shares	Maximum of 10 % of assets
Non-quality mortgages	Maximum of 5 % of assets
Real estate for investment, including real estate subsidiaries	35 % of equity & 25 % of par liabilities & 15 % of non-par liabilities



Real estate for own use, including real estate subsidiaries	35 % of equity
Common stocks	35 % of equity & 25 % of par liabilities & 15 % of non-par liabilities
Common stocks of venture capital corporations	10 % of equity
Total common shares and real estate combined	100 % of equity & 40 % of par liabilities & 20 % of non-par liabilities
Subsidiaries:	
Financial	No statutory limit aggregate maximum 5 % of assets and 2 % of assets on each individual subsidiary
Non-financial	Maximum 15 % of assets
Basket clause (except real estate)	
D. PORTFOLIO INVESTMENT	Maximum 20 % of voting stock

118. That life insurance companies be allowed to act as trustees of funds payable on insurance contracts, registered pension plans and registered retirement savings plans.

#### *Valuation Actuary*

119. That NFAA review the present role of the valuation actuary in consultation with the Canadian Institute of Actuaries and broaden this role to include an appropriate responsibility for the continuing financial condition of the company along the lines of the Appointed Actuary in the United Kingdom.

## Property and Casualty Insurance Companies

### *Investments*

120.

A. MINIMUM INITIAL CAPITALIZATION	\$5 million
B. MINIMUM ON-GOING CAPITALIZATION	Maintain Test 103 of current insurance legislation. Introduce new test proposed by Superintendent of Insurance based on 15 % of premiums and 22 % of claims.

### C. ASSET MIX

Debt securities and quality mortgages	no statutory limit
Real estate for investment, including real estate subsidiaries	35 % of equity
Real estate for own use, including real estate subsidiaries	35 % of equity
Common stocks	100 % of equity
Common stocks of venture capital corporations	10 % of equity
Total common stocks, preferred shares and real estate combined	150 % of equity
Subsidiaries	
Financial	No statutory limit
Non-financial	5 % of assets aggregate maximum 2 % of assets on each individual subsidiary
Basket clause(except real estate)	Maximum 15 % of assets

---

### D. PORTFOLIO INVESTMENT

Maximum 20 % of voting stock

---

#### *Reinsurance*

121. That the amount of premiums that a company, other than a reinsurance company, can cede to a non-registered reinsurer be limited to the amount of premiums ceded to a registered company.

#### *Valuation Actuary*

122. That property and casualty insurance companies be required as soon as possible to appoint a valuation actuary and include with their financial statements a report by the actuary certifying that the provisions for unearned premiums and unpaid claims are adequate;
123. That a transition period of five years be allowed during which a company could appoint a person other than a fully-qualified actuary if it could demonstrate to NFAA that it was not reasonably able to secure the services of a fully-qualified actuary;
124. That the review of the role of the valuation actuary recommended by the Committee for life insurance companies also be applicable to property and casualty insurance companies.

### Pension Funds

#### *Diversification*

125. That the existing limit of 10 per cent of assets on the investment in a single corporation or group of related corporations be retained.

### *Portfolio Investment Limit*

126. That investments in a single corporation be limited to 20 per cent of voting stock.

### *Securities in Default*

127. That a basket clause of 15 per cent of assets for investment in ineligible assets be established;
128. That the proposed prohibition of investment in securities "in default" be rescinded and that such prohibition be determined within the investment rules and objectives of individual pension funds.

### **Chartered Banks**

129. That the requirement for chartered banks to maintain non-interest bearing cash reserves with the Bank of Canada be eliminated.

### **Co-operative Credit Institutions**

130. That the Canadian Co-operative Credit Society be given the same powers of diversification as those contemplated for non-bank financial institutions;
131. That NFAA be encouraged to develop ways and means to enable CCCS to establish a bank should the provincial centrals so desire.

### **Securities Dealers**

132. That a position on the Board of NFAA be reserved for the securities industry if and when provincial governments permit ownership rules allowed other financial institutions to have ownership interest in securities firms.

### **Federal-Provincial Relations**

133. That federal and provincial governments pursue discussions to harmonize legislation, regulation, supervision and enforcement of the Canadian financial system within the framework of NFAA.

### **Conclusion**

134. That all federal legislation governing financial institutions be reviewed and revised on a decennial basis.

## V. Regulation, Supervision and Consumer Protection

The Green Paper indicated that the government will review the system of regulatory supervision and deposit insurance, and will introduce changes to the supervisory structure, including the consolidation of the Office of the Inspector General of Banks and the Department of Insurance. Supervisory methods would be updated, including stricter standards for granting or renewing licences and the requirement for ministerial approval for mergers and significant transfers. Several new enforcement powers for all institutions will be introduced, including cease and desist order, curatorships, increased grounds for taking control of the assets of endangered institutions, and increased powers to control self-dealing. The Wyman Report recommended extensive changes with respect to deposit insurance.

Supervisory responsibility for the incorporation and ongoing supervision of financial institutions is divided between federal and provincial governments. As Table 1 indicates, federal regulatory agencies are responsible for the supervision of the majority of assets of banks, life, property and casualty and trust companies.

Responsibility for incorporation and ongoing supervision of federally incorporated institutions is divided between the Office of the Inspector General of Banks (OIGB), whose responsibility is limited to the chartered banks and the Department of Insurance (DOI) whose responsibility relates to life insurance, property and casualty insurance, trust and loan companies, investment corporations and six credit union centrals under the *Credit Union Associations Act*.

The Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) supervises, with the assistance of the Inspector General of Banks and the Department of Insurance, federally incorporated deposit-taking institutions and some provincially insured institutions.

There has been little change in these supervisory arrangements over the years with the exception of the creation of CDIC in 1967 and the added responsibility to the Department of Insurance for supervising companies coming under the *Investment Companies Act* of 1972 and for credit unions under the *Federal Co-operative Credit Associations Act*.

Given the national and international scope of Canadian financial institutions, federal officials maintain ongoing contacts with provincial and foreign supervisory authorities.

The Inspector General of Banks is appointed by Governor-in-Council and remains in office at the pleasure of the Governor-in-Council. He reports to the Minister of Finance. The principal, and only, office is located in Ottawa. Its current budget is \$2.5 million dollars a year, of which almost 100 per cent is recovered from the institutions under his supervision. It has an authorized staff of 42. This compares to a staff of 2 in 1945 and 5 in 1975. It is currently responsible for supervising 13 Schedule



Table 1  
Scope of Federal Regulation

Major industry segments	No. of Institutions <sup>1</sup>	Percentage of total assets held by federally regulated companies <sup>2</sup>
Chartered banks	72	100
Trust and mortgage loan companies		66
CDIC-insured federal <sup>3</sup>	59	
CDIC-insured provincial	63	
Non-CDIC-insured provincial	11	
Insurance companies		
Life and health <sup>4</sup>		91
—federal	199	
—provincial	58	
Property/casualty		71
—federal	244	
—provincial	70	
Registered investment dealers	70	0
Co-operative credit institutions		
Canadian Co-operative Credit Society	1	100
Provincial centrals <sup>5</sup>	12	0
Credit unions and caisses populaires <sup>6</sup>	1,781	0
Desjardins Group <sup>7</sup>		
—federations	11	0
—locals	1,419	0

<sup>1</sup> As of December 31, 1984. Numbers include both federally and provincially incorporated institutions.

<sup>2</sup> As of December 31, 1983.

<sup>3</sup> Not including chartered bank mortgage loan subsidiaries.

<sup>4</sup> Includes 71 fraternal benefit societies.

<sup>5</sup> Six of the 12 non-Quebec provincial centrals are registered under the Co-operative Credit Associations Act and are supervised in part by the federal Department of Insurance.

<sup>6</sup> Outside Quebec.

<sup>7</sup> Mainly Quebec.

Source: Department of Finance, *The Regulation of Canadian Financial Institutions*, April 1985.

'A' banks (including the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank) and 58 Schedule 'B' banks, of which 57 are foreign-owned.

The Superintendent of Insurance is also appointed in the same manner. He reports to the Minister of Finance. The Department of Insurance has its head office in Ottawa as well as smaller regional offices in Vancouver, Winnipeg, Toronto, Montreal and Halifax. It has a budget of \$11.7 million, approximately 80 per cent of which is recovered by supervisory fees. It has a total authorized staff of 226. This compares to 37 staff in 1945 and 193 in 1975. It is currently responsible for supervising 192 life insurance companies (which include 39 fraternal benefit societies and 19 companies that also transact property and casualty insurance), 263 property and casualty insurance companies (included 19 companies that also transact life insurance), 69 trust and loan companies, 26 investment companies, and 7 central credit unions. The Department also supervises, by agreement with certain provinces, 1 fraternal benefit society, 4 property and casualty insurance companies and 19 trust and loan companies incorporated under the laws of those provinces. It also provides examination and other technical services to CDIC with respect to 40 provincially incorporated trust and loan companies that are members of CDIC.

The Chairman of CDIC is appointed for a fixed term by the Minister of Finance and reports to him. In addition, he reports to the board of directors made up of the Governor of the Bank of Canada, the Deputy or Associate Deputy Minister of Finance, the Inspector General of Banks and the Superintendent of Insurance. The principal office is located in Ottawa. There is an additional office in Toronto. The corporation had an annual budget of approximately \$3 million in 1984 and has a current staff of 22, compared with 3 in 1967. By agreement, the Office of the Inspector General of Banks and the Department of Insurance, together with Quebec and Ontario supervisory officials, carry out all annual insurance inspections of CDIC insured institutions. In 1984 the corporation incurred expenses of approximately \$1.6 million for inspection and other supervisory activities, the bulk of which covered inspections carried out by the Department of Insurance.

## **A. The Need for Supervisory Reform**

Recent trends and problems in the Canadian financial system have highlighted the need to improve the federal supervisory system. The failure of seven federally supervised financial institutions during 1985 – two chartered banks, three trust companies and two property and casualty insurance companies - raises serious doubts about the adequacy of the supervisory system. Failures of provincial institutions, while not the direct responsibility of federal supervisory authorities also underline the need for improved supervisory standards across all jurisdictions.

In his testimony before the Committee, the Superintendent of Insurance cited the numerous reasons for the failures of seven federal trust and mortgage loan companies and four property and casualty companies. These include: inadequate capital, overexposure in real estate, low quality mortgages with questionable appraisals, mismatching between assets and liabilities, abusive self-dealing, the use of unlicensed reinsurers, and the poor quality of management.

In its study of the circumstances leading up to the support package provided to the CCB in March 1985 this Committee also identified a number of serious shortcomings such as lax regulatory supervision, questionable accounting practices, inadequate disclosure, inadequate performance by outside auditors and their lack of communication with the Office of the Inspector General of Banks.

Technology accounts for another reason for supervisory reform. Computers and communications technology have enabled the financial institutions to effectively leap over traditional domestic and international supervisory boundaries. No longer is it sufficient to limit supervision to the activities of an institution in a limited geographic area. Technology, coupled with increased product de-regulation and the blurring of industry boundaries, requires a new approach to supervision, one which recognizes the national and international dimensions of many financial institutions and the need to utilize up to date computer-based technology and modernized supervisory approaches to deal with the dramatically different financial scene of the 1980's.

A third area of reform relates to the adequacy of the supervisor's power to deal with problem situations. There is evidence, from recent financial institution failures, that federal regulators require additional remedial powers to perform more effectively. Also it would appear that they have not fully utilized their existing powers nor done so in a timely manner. Recent events would indicate that the traditional "gentlemen's approach" to financial supervision is no longer appropriate in an environment of increased risks, frequent and significant economic shifts and intense competition. A more assertive supervisory approach is required, together with the requisite enforcement powers to get the job done. The traditional "reactive" mode of supervision must give way to a "pro-active" mode.

The supervisory process of Canadian banks has been patterned on the British system which relies heavily on institutional self-regulation and the use of outside auditors. Until 1975 the OIGB had under five employees. In contrast to the American supervisory system, which employs hundreds of government examiners to perform detailed on-site examinations, the Canadian approach relies on the work of internal inspections and external audits and generally limits its own reviews to an examination of the adequacy of bank management and the controls it has introduced to comply with prudential policies and regulations. In contrast the supervision of trust and insurance companies involves detailed on-site examinations by federal supervisors and is much closer to the American banking system.

Both the adequacy of bank supervisory methods and the responsibility of outside advisors to all financial institutions, including auditors, appraisers, actuaries and lawyers are in need of review and revision.

The internationalization of the Canadian financial system and in particular the growing importance of foreign markets to Canadian chartered banks, life insurance companies and some of the larger trust companies points to the need for careful re-examination of the adequacy of present supervisory practices in the international area.

Finally, the increased blurring of differences between financial industries, particularly among the deposit-taking institutions, and the pressure from all financial industry groups for further product deregulation, reinforces the need to re-examine the suitability and effectiveness of two separate federal supervisory bodies and a separate deposit insurance entity. The shortcomings of the present organization structure were recognized in both the Green Paper and the Wyman Report.

## **B. Supervisory Structure**

The two major structural reform issues concern the desirability of consolidating the Office of the Inspector General of Banks and the Department of Insurance, and combining supervision and the administration of deposit insurance.



The issue of a centralized federal supervisory body was examined in the Green Paper, which recommended that in view of the increased complexity of the financial system and the probability of closer ties between institutions, consideration be given to incorporating responsibility for the regulation of all federally regulated financial institutions and financial holding companies into one body. The 1964 Porter Royal Commission on Banking and Finance recommended that supervisory responsibility for all deposit-taking institutions be centralized in one federal body. The report of the Economic Council of Canada in 1976 entitled *Efficiency and Regulation – A Study of Deposit Institutions* recommended that the functions of the Canada Deposit Insurance Corporation, be combined with those of the Office of the Inspector General of Banks and the Department of Insurance.

The proposal to consolidate the federal supervisory agencies into a single regulatory body met with a mixed response in evidence presented to the Committee. Most institutional groups had reservations about this approach and preferred to have primary supervisory bodies dealing with each of the major financial industries at the federal level. It was argued that each of the industries is unique and has specific regulatory concerns and requirements and thus requires supervisory staff specialized in their respective businesses. Some witnesses, however, accepted that there could be improved co-ordination and greater efficiencies in supervision if the separate specialized groups operated as separate but related branches of an overall single agency. It was also suggested by a number of witnesses that if this consolidated approach were to be adopted there should be an adequate transition period during which the new structure could be put into place.

The Canadian Life and Health Insurance Association did not object to the consolidation of supervisory authority into one body provided life insurers are supervised directly by an individual knowledgeable in the business and the primary supervisor's mandate does not exceed a period of five years. The Trust Companies Association did not support the view that regulatory bodies at the federal level should be brought under one regime. However, wherever possible regulatory and supervisory provisions relating to one industry sector should be made consistent with those relating to the others. The Insurance Bureau of Canada questioned the proposal to consider consolidating the functions of the Office of the Inspector General of Banks with that of the Superintendent of Insurance in one body responsible for supervising all federally regulated financial institutions and financial holding companies. The Canadian Bankers' Association felt that the case for merging the Offices of the Inspector General of Banks and Superintendent of Banks was unconvincing. Instead, the present supervisory structure should remain. This approach would be consistent with the CBA view that the banking and trust sectors should also be treated separately for insurance purposes through a system of claims based on assessments to reflect the insurance claims experience of different classes of member institutions.

The Committee is of the view that there are several administrative advantages to be gained in consolidating the activities of the two major supervisory offices which could lead to much-needed improvements in federal supervision. It will, of course, be necessary to develop a transition plan, in close consultation with the Office of the Inspector General of Banks, the Department of Insurance, regulated financial institutions and provincial and other supervisory officials to assure a smooth transfer.

The proposal for a national body incorporating both supervision and insurance functions was not examined in the Green Paper or the Wyman Report. Nor was it commented on by witnesses during the Committee hearings. The Committee has



however examined in some detail the arguments for and against combining supervisory responsibility and the administration of insurance into one body.

Federal supervisors and insurance underwriters share the ongoing need to be assured of the continuing safety and soundness of the institutions which they regulate and insure. As the Wyman Report pointed out, in the case of the CDIC, it is essential that it be able, in certain cases, to directly exercise selected enforcement powers. Many of the present administrative problems under the existing arrangements between the CDIC, the OIGB and the DOI would be eliminated through consolidation. There are also several administrative advantages resulting from the combination of both functions: common administrative leadership and control; improved staff communications; broadened personnel career paths; use of common administrative support systems including data processing and regional office structures; and a larger pool of highly skilled professional staff. Finally, the supervision of financial institutions which are characterized by a relatively small number of players, and very high concentration ratios requires a federal regulatory system of sufficient scale to attract staff of the caliber required to deal with increasingly large, complex and sophisticated financial institutions and transactions. Most importantly, consolidation would instill some measure of market discipline into the supervisory system because the body responsible for deposit insurance has an incentive to minimize loss.

The arguments against consolidation can be summarized by the following concerns. Insurance underwriting is significantly different from ongoing regulatory supervision and therefore should be kept separate. Weaknesses in the present supervision of financial institutions can and should be improved without the need for major organization changes through staffing improvements, stepped-up examinations and improved enforcement powers. A separate and independent insurance agency would be in a position to establish standards for its own underwriting as well as prudential standards to be imposed by all primary regulators, of insured institutions. Conflicts are likely to arise in one agency which combines the roles of policy and standard setting with supervisory responsibility for their observance.

Little public testimony was heard with respect to possible structural changes affecting CDIC. The Canadian Bankers' Association was one of the few witnesses to address some aspects of this issue. It argued that, while it was generally supportive of a strengthened supervisory role for the CDIC, it was against what it termed "regulatory overlap" and "super" regulatory responsibilities and instead recommended that CDIC work through the primary regulators for ongoing supervision and on-site inspections.

The Committee has examined the arguments for and against combining the supervisory and insurance agencies into one federal body and is convinced that there are a number of advantages in doing so. In addition to internal administrative advantages, there should also be advantages to provincial governments and their regulatory officials, and the financial institutions themselves in dealing with only one agency combining supervision and insurance.

The Committee agrees that regulatory duplication should be avoided in any new regulatory framework but also feels strongly that there is a need for greater integration of the consumer protection system and the regulatory and supervisory systems for financial institutions. Consequently, the Committee proposes the creation of a National Financial Administration Agency (NFAA) which would be an autonomous Crown corporation involving representatives of the provinces, the financial industries and the federal government on its Board of Directors. The Committee suggests that there be four provincially appointed directors (from the Atlantic provinces, Quebec, Ontario and

the Western Provinces); eight industry appointed directors (two from the chartered banks and one each representing the trust companies, the life insurance companies, the property and casualty insurance companies, the financial co-operatives, pension funds and securities firms, if provincial ownership rules were charged to allow them to be closely-held by federally incorporated financial institutions); and five federal government directors (one appointed by each of the Bank of Canada and the Department of Consumer and Corporate Affairs and three by the Department of Finance). In addition, the Board would hire an Inspector General of Financial Institutions as chief executive officer of NFAA and who would also sit on the Board to give a total board membership of eighteen. The Chairman of the Board of Directors would be appointed by the Minister of Finance.

This agency would act as the regulatory and supervisory agency for all federally incorporated financial institutions and for any provincially incorporated institutions if the provinces so desired. It would also establish conditions for membership of institutions in the various consumer protection plans under its administration. Provincial institutions would have to comply with these conditions in order to obtain coverage under these plans. The agency would administer separate funds for each type of financial activity that would act either as direct providers of consumer protection plans or as back-up resources to industry operated protection plans. In the case of deposit insurance, it would administer the Canada Deposit Insurance Fund which would be funded by premium assessments on the member institutions and would take over the existing financial obligations of the current Canada Deposit Insurance Corporation. For the insurance industries the agency would act as an administrator of two separate insurance policyholder compensation plans proposed by the life insurance and property and casualty insurance industries. In the case of financial co-operatives, it would act as a lender of last resort to the current provincial stabilization funds.

NFAA would operate an inspection and supervisory system which would have broad powers to inspect institutions without notice, to appraise asset values, to issue cease and desist orders, and to initiate prosecutions for conflicts of interest and self-dealing offenses. It would take a hands on approach to supervision along the lines outlined in the section on supervisory methods. This would include a much more assertive approach to preventing and dealing with problem situations and would include increases in the number, and particularly the quality of supervisory staff; a decentralized system of regional offices, more extensive use of computer-based reporting and ranking systems; more frequent and thorough supervisory examination; improved use of outside experts and broadened enforcement powers. All of this will be coupled with much higher standards of institutional care and self-regulation.

The system would be operated through a number of regional operating offices in much the same way as is currently done by the Department of Insurance. The supervisory system would be structured into separate branches for chartered banks, trust and loan companies, life insurance companies, and property and casualty companies, and pension funds each of which would have specialized staff appropriate for supervising the activities of each type of institution. However, staff could be interchanged between branches as required by the supervisory process. In cases where institutions felt that they were not being treated fairly by the inspection and supervisory system there would be provisions for appeals to an administrative review committee of the Board of Directors made up of industry directors, provincial directors and representatives of the Bank of Canada and Department of Finance and additionally civil and criminal appeals could also be conducted through the judicial process.



Therefore, the Committee recommends:

- 1. That a National Financial Administration Agency (NFAA) be created to administer all consumer protection plans and act as the regulatory and supervisory agency for all federally incorporated financial institutions and for provincially incorporated institutions where appropriate;**
- 2. That NFAA have a Board of Directors consisting of federal, provincial and industry representatives and appoint an Inspector General of Financial Institutions as its chief executive officer;**
- 3. That there be an appropriate transition period for organizing NFAA after which the responsibilities, functions and staff of the Office of the Inspector General of Banks, the Superintendent of Insurance and the Canada Deposit Insurance Corporation would be transferred to NFAA;**
- 4. That NFAA establish conditions for membership with respect to all consumer protection plans under it and administer separate funds for each type of financial institution and act as direct provider of deposit insurance, as administrator of insurance policyholder compensation plans and as lender of last resort to provincial stabilization funds for financial co-operatives;**
- 5. That NFAA operate through regional offices across Canada, an inspection and supervisory system with broad powers structured into separate branches for the chartered banks, trust and loan companies, life insurance companies, property and casualty insurance companies and pension funds;**
- 6. That the cost of operating NFAA's regulatory functions be charged back to each supervised institution through user assessments.**

In considering changes to the future operations of deposit insurance, the Committee has been made aware of a curious practice used by CDIC in recent years as part of its process to wind up failed institutions. This practice related to the use of so-called agency agreements which were entered into between CDIC and other deposit-taking institutions that had been selected by CDIC to run-off the assets and pay off the liabilities of the failed institution. While the selection of institutions for the agency run-off was based on a bidding process, presumably with cost minimization being one of the major criterion, numerous agreements called for the borrowing of funds at 25 basis points above the commercial bank prime rate by CDIC from the agent institution to meet the needs and liabilities of the failed institution as they became due. Admittedly, the borrowing authority of CDIC from the Consolidated Revenue Fund was limited to \$500 million up to early 1983 when its financial requirements might have exceeded this line of credit. But this borrowing authority was increased to \$1.5 billion in March 1983. There has been at least one agency agreement since then that contains a borrowing provision by CDIC at prime plus a quarter point from the agent institution as part of the run-off arrangement. The Committee calls into question this practice by a crown corporation to borrow funds at a considerably higher rate than normal government borrowing.

Therefore, the Committee recommends:

- 7. That NFAA in connection with its future administration of deposit insurance, not borrow funds at interest rates above those normally charged to the government of Canada.**

## **C. Supervisory Methods**

In general terms, regulation can be defined as the imposition of rules, backed by sanctions for non-compliance, to change the behaviour of individuals or corporations. Supervision, on the other hand, is the actual process of implementation of regulation, and supervisory methods are the ways and means of supervision. Under the present system of supervision, the variety of methods used can be broadly categorized in the following areas: monitoring functions such as regular reporting requirements, preventive measures such as liquidity and capital adequacy guidelines, rehabilitative or remedial procedures such as cease and desist orders and lastly termination of an institution by way of liquidation. Of the wide range of supervisory methods at the disposal of authorities, it is the monitoring and preventive measures that preoccupy most of the supervisor's time under normal conditions. Recent failures have pointed to certain gaps in these two areas of supervisory methods and some of these inadequacies are addressed in this section. The more drastic remedial procedures supervisory authorities may use are discussed in the following section on enforcement powers.

### ***Inspection System***

In contrast to the United States, the Canadian inspection system of banks is not founded upon on-site inspection by inspectors from the Office of the Inspector General of Banks. Instead, it is based on a combination of reporting by the shareholders' auditors, regular information returns and management interviews. While this system has operated reasonably economically and effectively until recently, the failures of the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank have revealed a serious inadequacy in the system. The difficulty arises when communication between the supervisor and the shareholders' auditors is less than complete, the supervisory body finds itself in a position of having to assess the solvency of an institution, which it seems to be incapable of doing. In both recent failures, audit teams assembled from the major chartered banks were required to perform asset quality reviews and solvency assessments. The erosion of confidence in small regional banks following these two failures led three other regional banks to request the major banks to audit their books. To have one's fiercest competitors audit one's accounts in order to reassure the market about one's own soundness is peculiar to say the least. It may also leave the public with an impression that could affect the future ability of the supervisory body to play a meaningful role in any crisis management. While it may not necessarily be feasible or desirable for Canada's banking supervisory system be modelled after the U.S. system, the Office of the Inspector General of Banks under the proposed NFAA will need to develop the capability and be given the necessary manpower to perform solvency assessments in emergency cases.

Therefore, the Committee recommends:

- 8. That NFAA develop the necessary capability to perform on-site inspections of chartered banks for assessing the solvency of these institutions.**



### ***Audit Appointment***

The *Bank Act* currently requires shareholders of a bank to appoint two firms of auditors, one of which must be replaced every other year. This Committee has already recommended in its report on the Canadian Commercial Bank earlier this year that the dual audit system be modified to the extent that one of the two firms would be appointed by and report to the Office of the Inspector General of Banks. Having an officially designated auditor would result in several advantages. One of the two auditors would have a direct responsibility to report any concerns or problems to the supervisor. The latter would be better able to verify compliance with guidelines and regulations through the officially designated auditor. Annual audits would focus more adequately on the prudential concerns of the supervisor. Admittedly, modifying the existing dual audit system is not a substitute for timely preventive or rehabilitative action by the supervisory body, but it does nevertheless constitute an improvement in the ongoing monitoring of institutions.

Therefore, the Committee reiterates its recommendation:

- 9. That one of the two auditors of a bank be appointed by and report to NFAA and be required to carry out its examination in accordance with the instructions from NFAA.**

### ***Monitoring and Communication***

Based on its hearings on the provision of a support package to the Canadian Commercial Bank, this Committee concluded that communication between the shareholders' auditors and the Inspector General of Banks were not always timely or complete. To improve monitoring and communication, the Committee recommends:

- 10. That NFAA conduct a meeting with the shareholders' auditors and the audit committee of a bank as part of its annual inspection procedure or whenever such a meeting is deemed to be necessary.**

The quality of judgement is vital when determining the kind of information institutions ought to be required to disclose. The information has to reflect the increasing complexities of today's financial transactions and be sufficiently transparent for the supervisory authority to monitor the solvency of an institution. Most industry observers have commented on the necessity of "street smarts" to exercise the kind of judgment that would result in meaningful and transparent disclosure.

### ***Liquidity Support***

Recent developments have demonstrated that the market may react precipitously and adversely to any bank receiving liquidity support from the Bank of Canada. Liquidity support has tended to erode public confidence in an institution. Justifiably or not, the Committee believes that when public confidence in a deposit-taking institution becomes visibly shaken, the supervisor should take remedial action to rectify any weaknesses there may be or restore public confidence.

Therefore, the Committee recommends:

- 11. That whenever a deposit-taking institution receives liquidity support in relation to its total liabilities in excess of limits pre-determined by the**

**appropriate supervisory body, NFAA be required to perform on-site inspection to determine the reasons for the liquidity shortage and consider reviewing and revising the permitted leverage of the institution.**

### ***Interest Accrual, Non-accrual Loans and Fee Income***

Effective fiscal year 1985, chartered banks in Canada are required to report the amount of non-accrual loans and the amount of interest accrued but not yet received. Any loan where interest payment is contractually in arrears for 90 days or more is automatically classified as non-accrual except when management judges that there is no reasonable doubt about the collectibility of both principal and interest. When a loan becomes non-accrual, any interest accrued would be reversed against other interest income. While this type of disclosure would have alerted the supervisor about the magnitude of this type of questionable accounting practice in the case of the Canadian Commercial Bank, the Committee has been made aware of another method used to deal with problem loans. The so-called “fancy deals” converted bad loans into good ones by simply changing the name of the loan file and showing as profits, the fee income which has been capitalized into the principal of the loan.

Therefore, the Committee recommends:

- 12. That NFAA be encouraged to develop the necessary procedure for all financial institutions to report regularly the amount of fee income related to restructured loans and that these amounts be required for public disclosure;**
- 13. That all financial institutions be required to report to NFAA and disclose to the public the amount of non-accrual loans and the amount of interest accrued but not yet received.**

### ***Transactions With Related Parties***

The question of non-arm's-length transactions is addressed in this report under the section on self-dealing. However, since the *Bank Act* does allow certain related party transactions such as loans to officers of a bank and to companies associated with directors of a bank. In light that there is now some evidence that related party transactions were involved in the failures of the two western based banks. The ability of the supervisory body to ascertain such knowledge in advance would be important as part of the ongoing monitoring process.

Therefore, the Committee recommends:

- 14. That all financial institutions be required to report related party transactions to NFAA on a quarterly basis.**

### ***Post-resignation Interview***

The Committee has learned during its hearings that most of the reasons outlined by a former director of Pioneer Management Company for his resignation in fact turned out two years later to be the causes of the collapse of Pioneer Trust. However, this letter of resignation was not brought to the attention of the supervisory body in due time to prevent the failure. While “character and fitness” test serves as a precautionary

device for screening individuals wishing to start a new or acquire an existing financial institution, it seems equally meaningful as a complementary device for the supervisory body to inquire about the reasons for the departure of a director or an officer of an institution.

Therefore, the Committee recommends:

- 15. That all letters of resignation by a director, auditor, valuation actuary or an officer of a financial institution be submitted to NFAA within 14 days of receipt by the institution and that NFAA be empowered to conduct a post-resignation interview with the individual if the reasons for the departure reflect upon the prudential management of the institution.**

### ***Brokered Deposits***

Smaller deposit-taking institutions often pay a commission to a variety of agents to have deposits placed with them rather than developing a costly large branch structure. Insurance and real estate brokers, lawyers, and investment dealers have all been known to be brokers for deposits. On the one hand, the emergence of deposit brokers has resulted in a trend towards deposit-parcelling for the purpose of maximizing deposit insurance coverage. Since it is often the perceived weaker institutions that pay higher rates of interest to depositors and higher fees or commissions to brokers, the growth of a deposit brokerage network would undermine market discipline among depositors. In this context, the growth of brokered deposits would tend to undermine the stability of the whole system. Several failures of trust companies have revealed the extent to which brokered deposits had been used to support questionable lending activities. On the other hand, it would be questionable whether small regional deposit-taking institutions could remain viable and competitive without brokered deposits. Notwithstanding the recent failures of institutions that relied heavily on these deposits, it is a source of funding being used successfully by many other institutions across the country. Indeed, it is often not the fact that deposits were gathered by a brokerage network that is a source of difficulty but rather the relatively short-term maturity attached to some of these deposits. The Wyman Committee acknowledged that to impose a requirement for all deposit brokers to be registered would be unacceptable to some. It also recognized that to require brokers to forfeit to CDIC all commissions earned on deposits in a failed institution would be difficult to enforce.

On balance, the Committee does recognize that brokered deposits can be used to sustain institutions with substantial questionable assets, the Committee therefore recommends:

- 16. That NFAA be encouraged to develop appropriate procedures to monitor brokered deposits.**

### ***Inter-affiliated Dividends***

In reviewing the failures of financial institutions in recent years, the Committee has noted that inter-affiliated dividend payments have often been used to accomplish the so-called “back-to-back” transactions as a device to disguise abusive self-dealing transactions. These often involved extraordinary dividend payments both in terms of amount and frequency of payment. While legitimate inter-affiliate transactions necessarily entail inter-affiliated dividend payment, it is the view of the Committee that



inter-affiliated dividend payments of an extraordinary nature must be strictly controlled.

Therefore the Committee recommends:

- 17. That a 30-day pre-notification to NFAA be required of any company declaring a special or extraordinary dividend in addition to regular quarterly or annual dividends, and other dividends whose amounts substantially exceed those paid out in preceding years.**

## ***Chapter XI***

The experience with the attempts to save the two recently failed chartered banks pointed to the need for powers to be vested in the curator of a financial institution similar to that provided to any company under Chapter XI of the *U.S. Bankruptcy Code*. The purpose of Chapter XI is to allow any company in financial difficulty to recapitalize itself and restructure its organization within a pre-determined period, usually 180 days. During the intervening period of reorganization, the company is not required to meet the obligations of its creditors. At the same time, it is protected against any liquidation proceedings. But it has to demonstrate to the satisfaction of the appropriate bankruptcy court that its reorganization and recapitalization would restore it to a viable ongoing concern. Failing this, creditors would be able to initiate bankruptcy proceedings against the company. It is the opinion of the Committee that a similar provision under the curatorship in respect of financial institutions might have avoided some of the confrontation between the authorities, shareholders and subordinated debenture holders in the case of the Canadian Commercial Bank and the Northland Bank. Therefore the Committee recommends:

- 18. That for the purposes of rehabilitating a financial institution in difficulty, any curator appointed by NFAA be empowered to reorganize, restructure and recapitalize the institution, without the encumbrance of creditors and shareholders alike, in the same manner as provided for under Chapter XI of the *U.S. Bankruptcy Code*.**

## ***Actuaries, Auditors and Appraisers***

Another area of concern to the Committee is the role of the professional advisors to financial institutions. The specific areas of concern relate to the valuation of largely unoccupied buildings, the valuation of property in areas where there has been substantial fluctuation in value, and the amortization of goodwill. The Committee has learned that the Appraisal Institute of Canada had encountered over the years considerable resistance from its own members to raise the standards of the code of conduct by appraisers. The Institute also admitted that it had little power of effective sanction against wrongful behaviour. Moreover, unlike other professionals such as actuaries, lawyers and accountants, there is no minimum qualification requirement for someone to perform real estate valuation nor any requirement for someone actively involved in real estate valuation to be a member of the Appraisal Institute of Canada. It is the view of the Committee that these two factors have contributed to many questionable valuations used to support and justify questionable lending activities including non-arm's-length transactions.

As in the case of real estate valuation, the amortization of goodwill also involves the exercise of judgement by management and auditors. The Committee was surprised



to learn that the shareholders' auditors of the Canadian Commercial Bank consented to amortizing the goodwill with respect to its acquisition of the Westlands Bank in California over the maximum period of 40 years allowed by generally accepted accounting principles (GAAP). This is particularly disturbing when the auditors acknowledged to the Committee that they had reservations about the length of the amortization period when the net worth of the Westlands Bank was questionable.

Therefore, the Committee recommends:

- 19. That any actuary, auditor or appraiser to be engaged in his/her respective professional capacity, by a financial institution under the supervision of NFAA be required to obtain the prior approval of NFAA and that NFAA establish a list of certified individuals for this purpose;**
- 20. That NFAA in conjunction with the Canadian Institute of Actuaries, the Canadian Institute of Chartered Accountants and the Appraisal Institute of Canada be encouraged to develop guidelines and standards for the financial reporting of the solvency of financial institutions;**
- 21. That NFAA require these professional bodies to establish a review committee on the adequacy of solvency standards as applicable to actuaries, accountants and appraisers;**
- 22. That severe disciplinary measures be instituted against those professional advisors who fail to observe the established standards and code of conduct.**

## **D. Enforcement Powers**

Regulatory supervision is concerned with four broad areas - entry and transfer requirements; compliance with laws and regulations; safety soundness and consumer protection.

The responsibilities for compliance and consumer protection are shared between the supervisory bodies and three other departments, the Department of Consumer and Corporate Affairs for combines matters, and the Attorney General or Department of Justice for criminal prosecutions. Supervisory officials have traditionally played a major role in dealing with entry and transfer issues and conducting routine prudential reviews aimed at safety and soundness.

### ***Financial Institution Failures***

The supervisory system has generally worked well. This is illustrated in Table 2 by the relatively few failures. It has for the most part been conducted in an environment of economic growth and an atmosphere of congeniality in which governments, officials and financial institutions all seemed to understand and abide by the same rules. A high degree of trust prevailed in the system. Persuasion, rather than heavy-handed coercion, seemed to be sufficient in dealing with supervisory problems when they arose.

This traditional approach no longer seems appropriate in the changed conditions of today. The rate and speed of change in the financial industry, frequent and often adverse changes in the domestic and world economies together with the blurring of distinction between industry and regulatory boundaries requires new supervisory approaches and enforcement powers appropriate to the task.

Table 2

*Failures of Federally Regulated  
Financial Institutions  
(1923-1985)*

*Chartered Banks*

1923 The Home Bank  
1985 Canadian Commercial Bank  
1985 Northland Bank

*Trust and Loan Companies*

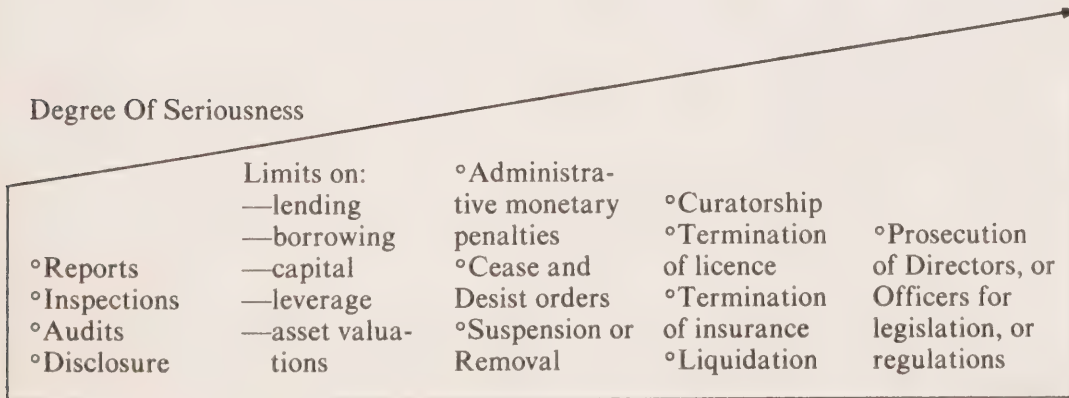
1980 Astra Trust Company  
1983 The Fidelity Trust Company  
1983 AMIC Mortgage Investment Corporation  
1983 Greymac Mortgage Corporation  
1983 Seaway Mortgage Corporation  
1984 Northguard Mortgage Corporation  
1985 Pioneer Trust Company  
1985 Western Capital Trust Company  
1985 Continental Trust Company

*Property and Casualty Insurance Companies*

1966 North American General Insurance Company  
1976 Underwriters National Assurance Company  
1977 American Reserve Insurance Company  
1981 Pitts Insurance Company  
1981 Strathcona General Insurance Company  
1982 Cardinal Insurance Company  
1985 Ideal Mutual Insurance Company  
1985 Northumberland General Insurance Company

A broad mix of enforcement powers ranging from the routine to the more drastic is illustrated in Table 3. If, for whatever reasons, they are not used, used improperly or too late, they will not do the job they are designed for.

Table 3

*Supervisory Enforcement Powers*

Currently, Canadian supervisory officials have a broad mix of enforcement powers, ministerial authority in certain cases to seize assets; ministerial authority to impose limits on borrowings, leverage, interest rate, investments, branching etc.; in the case of banks, authority to appoint a curator; public disclosure of infractions; authority to apply for a winding-up order and liquidation; monetary penalties, although quite minimal; and civil and criminal penalties through the judicial process.

Notwithstanding these remedies the Green Paper and the Wyman Report, as well as supervisory officials, indicated that there are several additional remedies which could and should be available to the authorities.

Among the new enforcement powers recommended for all financial institutions by the Green Paper and the Wyman Reports are the following:

- authority to appoint a curator together with increased grounds to take immediate control of troubled financial institutions;
- power to issue cease and desist orders;
- power to remove directors and management;
- increased powers with respect to self-dealing, including information, divestiture and restitution of assets;
- discretionary authority to deem certain transactions as non-arm's-length;
- authority to prohibit changes in the control of institutions; and
- increased civil and criminal penalties for infractions.

Two remedies which has been recommended by both the Green Paper and the Wyman Report have been successfully used in the United States for a number of years. These are the power to issue cease and desist orders and the power of suspension and removal. Given their relative importance and their immediate relevance to current supervisory reform, a discussion of their uses in the United States is provided below.

### *Cease and Desist Orders*

Cease and desist orders are an important tool of U.S. regulatory officials. They have been used effectively but infrequently. Enforcement statistics for 1982 indicate that final cease and desist orders were obtained by the Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), the Federal Reserve Bank System and the Office of the Comptroller of the Currency a total of 82 times. They have been used more extensively during the past three years.

Cease and desist orders are used with respect to insured banks and their subsidiaries (foreign or domestically-owned) against any director, officer, employee or agent and any person participating in the affairs of the company. They are usually directed to the bank, rather than to its officers or directors.

The proceedings start with a notice of charges issued by the supervisory authority, served on the organization or individual, stating the nature of the problems and a time and place for a hearing to determine if a cease and desist order should be issued. The bank then has twenty days to respond. If the order is consented to it is not made public. If, however, it is contested, a public hearing is held through the courts.

A temporary cease and desist order, effective immediately, may be issued to stop activities which might lead to insolvency, or cause a substantial disruption of assets or earnings, or severely weaken the condition of the organization or prejudice the interests of the depositors.



In the case of regular cease and desist orders, the bank or individual respondent has the right to a hearing before an administrative law judge. No such right exists with respect to the issuance of a temporary order. In both cases, there is a right to have a court review the order, and if successful, it can be set aside.

The FDIC has proposed that, effective January 1, 1986 all final cease and desist orders are to be made public. Even if a cease and desist order is not contested, it will normally be made public in a bank's annual statements.

An order can be removed by the regulator when he considers that the problem has been resolved and the institution restored to good condition.

Non-compliance with an order permits the supervisory authority to take possession of the bank, shut it down, sell it or arrange a merger with another institution. In addition, action can also be taken against its officers and directors.

Cease and desist orders have several advantages over the more drastic remedies of liquidation or insurance termination. Firstly, the order can be aimed at specific infractions and the institution concerned can be required to either cease and desist from a practice or violation or take affirmative action to correct a situation. Secondly, they can be carried out in a relatively short period. Thirdly they can involve administrative or court reviews, as well as appeals. Finally, if properly used, they can prevent situations arising which could lead to insolvency and the need for much harsher remedies.

### ***Suspension and Removal Powers***

The suspension and removal powers of U.S. supervisory agencies covers directors, officers and other individuals participating in the affairs of a financial institution. The agency must prove that there is violation of a law, rule, regulation or cease and desist order which could result in the organization suffering a substantial loss; and the interests of the depositors are threatened or the individual to be removed or suspended received financial gain by such conduct. Finally the practice or breach of duty must involve personal dishonesty or demonstrate a wilful or continuing disregard for the safety or soundness of the organization.

A temporary suspension order may be issued where an individual is charged with a crime involving dishonesty, or breach of trust and his continued service may pose a threat to depositors which could impair public confidence in the institution.

As in the case of cease and desist orders there is an evidentiary hearing held by an administrative law judge before an order can be issued. No such hearing is held for a temporary order. In both cases there is a judicial review procedure. Enforcement statistics for 1982 indicate that this remedy was used only twice, once each by the Federal Deposit Insurance Corporation and the Office of the Comptroller of the Currency.

In considering enforcement powers and penalties, the Green Paper focussed on breaches of duty by the Board of Directors, particularly in connection with related party transactions.

It proposed without spelling out the details a uniform set of penalties for wrongdoing by the Board of Directors of all federally incorporated financial institutions.



Infractions related to self-dealing transactions would be subject to a wide ranging set of sanctions available to professional bodies and supervisory authorities, together with civil and criminal penalties available through the courts.

The Committee agrees that there should be stiffer civil and criminal penalties for any wrongdoings by financial institutions or their controlling shareholders, management, directors and outside professional advisors.

The Committee is supportive of the recommendations in the Green Paper and the Wyman Committee Report for the granting of increased supervisory powers. However in recommending these powers, the Committee does so with the following observations:

- existing enforcement powers can and should be used more effectively;
- increased powers should be used with care recognizing there is a happy medium between over-zealousness and inaction;
- where appropriate, an appeal system should be introduced to assure fair use of powers; and
- civil and criminal penalties should be greatly stiffened in order to give a clear signal that abuses of the special role of trust given to financial institutions, their owners, and major shareholders will not be tolerated.

Therefore, the Committee recommends:

23. That NFAA have the power to appoint a curator, together with grounds to take immediate control of troubled financial institutions;
24. That NFAA have the power to issue cease and desist orders;
25. That NFAA have the power to suspend or remove directors and executive officers;
26. That NFAA have the power to obtain information with respect to the ownership of financial holding companies and their group of institutions;
27. That NFAA have the power to require the declaration of interests of substantial shareholders;
28. That NFAA have the discretionary power to deem specific transactions to be non-arm's-length;
29. That NFAA have the power to force divestiture of prohibited investments or loans;
30. That NFAA have the power to require the restoration of assets illegally paid out of an institution;
31. That NFAA have the power to specify asset values;
32. That the statute creating financial intermediaries, where administrative penalties are provided, be amended to substantially increase the penalties and where provisions exist making a matter illegal and providing for penalties to be imposed by a court, be substantially increased, particularly for improper self-dealing and breach of the statute and regulations thereunder;

33. That the government amend the Criminal Code to impose a criminal penalty for directors, officers, and professional agents, employed by financial institutions, where the person acts in such a fashion as to be grossly negligent in performing his duties for and on behalf of the institution, and where those persons make reports, which the public or NFAA rely on, which are of such a nature as to create gross misunderstanding.

## E. Deposit Insurance

### *Coverage*

The Wyman Report on the Canada Deposit Insurance Corporation proposed a 10 per cent co-insurance program from the first dollar of deposits. The basic premise behind co-insurance is that depositors must bear some exposure to potential loss as an incentive to monitor the risk status of deposit-taking institutions so that they would no longer favour with impunity those institutions which pay the highest interest rates on their deposits. In addition, deposit coverage was proposed to be increased to \$100,000 from the present \$60,000. A three year phase-in period was recommended on its implementation. The primary objective of CDIC was seen to be the protection of the unsophisticated depositor. Full or partial guarantees above the proposed coverage limit was deplored by the Wyman Committee. Its proposed insurance program was designed to introduce a measure of market discipline to risk-taking by financial institutions. It would also reduce the subsidization to risk-taking institutions by risk adverse institutions, and ultimately taxpayers at large.

The Committee views the objectives of the Wyman Report as worthy and desirable but the particular program proposed as fraught with difficulties. There are two rationales for the public provision of deposit insurance. The first is the need to protect small unsophisticated depositors who cannot reasonably be expected to choose among financial institutions on the basis of risk. The second is the need to prevent disruptive and costly runs on deposit-taking institutions. The former objective is tied to information costs faced by small depositors, while the latter reflects the so-called "contagion" effect resulting from an erosion of confidence in the financial system. Both cast doubt on the advisability of introducing co-insurance that starts from the first dollar of deposits. Small depositors cannot be expected to bear the information costs of monitoring the relative riskiness of financial institutions. Moreover, meaningful co-insurance would require among the general population a degree of financial education which has yet to be attained. It may also engender a greater likelihood of a run on financial institutions if numerous relatively unsophisticated depositors are exposed to risk. Hence, there seems to be a strong argument for a minimum coverage level beneath which deposits are fully insured. The evidence presented before the Committee variously defined such a level as \$20,000 to \$100,000, but there was no consensus on an appropriate level.

Yet another difficulty with the insurance program proposed by the Wyman Committee rested with disclosure rules. If it were desirable that the depositing public underwrite part of its own risk, then information would have to be publicly available defining the likely risks. Greater and more frequently reported information would be required by the man-on-the-street under a co-insurance program. The Committee has a number of reservations in this regard. To begin with, a trade-off must be struck between the rights to privacy for both the institution's clients and investors, and the required flow of information to the depositors. Additionally, disclosure implies a level of



user education which can effectively employ such information in making a rational decision. The danger is one of information overload which may only confuse the user and potentially lead to wrong conclusions. Ultimately, the difficulty with disclosure is in finding the proper balance between effective scrutiny and public confidence. It is conceivable that enhanced public knowledge of alleged difficulties could touch off a “flight to quality” with ruinous effects on well operated but smaller, regional institutions. The underlying issue is that “bigness” both in terms of asset volume and distribution profile (e.g. number of branches) is often perceived as “quality”.

Co-insurance from the first dollar may make it more difficult for new and smaller institutions to enter the deposit-taking business. The problem is again one of information. New and smaller institutions are perceived by most individuals to be uniformly riskier than large established firms. In fact, they may not be high risk ventures, but the mere perception of riskiness could harm deposit gathering and hence, effective competition. This perception of relative riskiness reduces the attractiveness of these institutions thereby inducing management to offer premium interest rates on deposits. A co-insurance program would only exacerbate this difficulty. Hence, the costs of entry into deposit-taking could rise significantly in the future.

The approach proposed by Wyman implies that the average depositor if partially exposed can effectively influence management’s risk behaviour. The Committee is somewhat skeptical about this underlying assumption. Interest rate and credit risks are legitimate undertakings in the financial intermediation business. To management, the size of an individual depositor’s funds at risk is small by comparison to the aggregate pool of deposit funds it commands and the gain to be derived from exercising leverage in its lending and investing activities. Furthermore, fraudulent practices can not be prevented by exposing depositors to risk.

This Committee agrees with the Wyman Committee that reform of deposit insurance does not require that risk-taking be eliminated or that financial institutions never fail. Rather, reform demands that management of insured institutions become totally accountable for the risks associated with their intermediary lending and investing decisions. Additionally, the Committee is concerned for the class of depositors that cannot defend itself from the adverse impact associated with financial institution failures. The Committee has reservations that co-insurance will be able to achieve the desired objective of market discipline. Yet, the Committee does not believe unlimited protection to all depositors is warranted. The Committee however, concurs with the view expressed by numerous witnesses that there should be some level of coverage where deposits are fully insured. But, to lower full coverage from the present level, which adequately protects unsophisticated depositors, would be destabilizing. The Committee, therefore, proposes that the Government reject the Wyman co-insurance program and maintain 100 per cent protection for deposits up to the \$60,000 limit as presently defined. In addition, the Committee proposes that deposits subject to insurance coverage be extended beyond the current 5 year maturity limitation to include all deposits irrespective of their term to maturity.

The Committee concludes that risk control can be effectively exercised through the use of more stringent prudential standards, particularly regarding leverage, such as those described in the section on corporate powers. Consequently, the Committee proposes that policies and procedures be developed by NFAA to ensure compliance with prudential standards by all deposit-taking institutions. As such, deposit insurance would become a privilege only afforded to those who maintain the established regulatory standards.

Therefore, the Committee recommends:

34. That the present deposit insurance coverage of up to \$60,000 be retained;
35. That deposits subject to coverage as presently defined be broadened to include those deposits irrespective of their term to maturity;
36. That NFAA develop a set of uniform prudential standards particularly regarding leverage to be observed by all deposit-taking institutions as a condition for the provision of insurance and also establish policies, procedures and penalties to ensure compliance with such standards.

### *Funding*

The Wyman Report proposed that member institutions, not governments, directly refinance CDIC's existing deficit and that a target size for the Deposit Insurance Fund should be established at 0.75 per cent of insured deposits to be reached over approximately a 10 year period. This is in effect a refinancing of the existing deficit and establishment of a deposit insurance fund on a pre-assessment basis. In order to initiate the refinancing it was proposed that CDIC issue \$1 billion in floating rate marketable preferred shares to member institutions on an obligatory pro rata basis on which dividends would be tax free. In addition, CDIC would increase its basic annual insurance premium from 1/30th of 1 per cent to 1/10th of 1 per cent of insured deposits in two stages over the next two years. Finally, it was proposed that CDIC be granted either tax-free status or the power to create a tax deductible insurance reserve fund equal to 0.75 per cent of insured deposits.

A number of views were expressed on this issue in evidence presented to this Committee. The Canadian Bankers' Association (CBA) suggested that funding of the ongoing operations of CDIC should be dealt with separately from the refinancing of the existing deficit. In addition, the CBA argued that member institutions should not be required to refinance the whole of the deficit but instead share this burden with both federal and provincial governments because the deficit stems in part from inadequate supervision and government decisions to reimburse uninsured deposits and increase insurance coverage retroactively from \$20,000 to \$60,000. They would accept the concept of a preferred share issue if it were made marketable through the provision of government guarantees and priced at market yields. If premiums were to be used to refinance the deficit they felt that this should take the form of a surcharge for this specific purpose. The CBA also agreed with the Wyman proposal to grant CDIC tax-free status. The Trust Companies Association also proposed the imposition of a temporary surcharge equivalent to 50 per cent of premiums at the current rate to deal with the deficit problem but that this should not be accompanied by any increase in the current ongoing premium rate. They opposed the concept of a preferred share issue and saw no need for an instant refunding of CDIC's deficit.

The Committee, having examined the financial projections for CDIC presented in the Wyman Report, concludes that recent financial failures have outdated these projections by substantially increasing the size of the CDIC deficit which would have to be refinanced. In addition, the Committee rejects the concept of an immediate refinancing of the deficit through such means as a preferred share issue which was an important element in these projections. Finally, all projections of this nature are subject to errors in interest rate assumptions and estimates of future failures. The Committee concludes that these uncertainties call into question the achievement of the refinancing



and funding goals outlined in the Wyman Report within an appropriate time frame. This raises the prospect of an excessively long pay back period for advances to CDIC from the Consolidated Revenue Fund.

Although the Committee reiterates the view that the member institutions should be required to refinance the entire existing CDIC deficit, it proposes that the refinancing be undertaken separately from the ongoing funding of the new CDIF. To this end, the Committee proposes that the deposit insurance premium be raised immediately to 1/10th of 1 per cent of insured deposits from the current rate of 1/30th of 1 per cent on an interim basis until December 31st 1986. At that time, the Committee recommends that future premiums be established by NFAA on the basis of an appropriate ongoing premium for CDIF plus an amount, as a surcharge, that would retire the existing CDIC deficit in not less than 10 years but not more than 25 years.

Therefore, the Committee recommends:

- 37. That the existing CDIC deficit not be refinanced immediately by means of a preferred share issue;**
- 38. That the deposit insurance premium be raised immediately to 1/10th of 1 per cent of insured deposits from 1/30th of 1 per cent presently, on an interim basis until December 31st, 1986;**
- 39. That future premiums be established by NFAA on the basis of an appropriate ongoing premium for CDIF plus an amount, as a surcharge, that would retire the current CDIC deficit in not less than 10 years but not more than 25 years;**
- 40. That the Deposit Insurance Fund under NFAA be granted tax-free status.**

## **F. Uninsured Deposits**

The reality of government is that those in power can never deny their obligation, directly or indirectly, to all depositors in the event of insolvencies. In fact, full protection against loss has been provided in almost every instance of failure in recent years. The uninsured depositor places government in a dilemma. Full investor protection cannot be provided to the financial sector any more than other sectors of the economy. Yet, the depositor no matter how sophisticated, inevitably puts faith and trust in a payments system which is critically dependent upon confidence. Additionally, government plays a crucial role in maintaining that confidence in the financial sector through its regulatory and supervisory responsibilities.

The Committee believes there are two categories of uninsured deposits that warrant discussion as matters of public policy. Municipalities, small business, co-operative associations, and colleges are but a few typical entities that utilize financial institutions primarily as a means of accessing the payments system. Their deposits are mainly used for current transactions such as payroll and operating expenses, and infrequently invest surplus funds in short term deposits. The intermediary function of bridging time receipts and expenditures is the primary consideration in such cases. Within the framework of the payments system, shutting down an institution and freezing deposits may put in jeopardy payments which become receipts to other persons or businesses in the community. This could precipitate a "domino" effect with respect to unemployment and bankruptcies outside the financial sector.

The other group relates to depositors who use deposits as a form of investment. They possess or have access to highly sophisticated investment knowledge, and hence, can generally be expected to be knowledgeable of the risks involved. However, knowledge is not perfect. Investment analysis is as much an art as a science. The financial system unlike other sectors of the economy is an information system, where assets are fungible and mobile and confidence is crucial to stability. Perception is as important as fact. False signals can be sent to the investment community by well intended or otherwise innocent statements or actions of governments and the private sector. Even when it becomes economically apparent that a financial institution should be closed, the decision to do so is one of timing which directly affects the losses incurred by the institution. These imperfections make it impossible for even sophisticated investors to protect themselves from all risks.

Clearly, the government cannot ignore the uninsured depositors in the above instances. But, a guarantee of any sort would not only be inequitable, it could lead to excessive risk-taking by depositors and financial institutions. A cross-subsidy for relatively unsound risk activities by the less well managed institutions would be provided by the more conservatively managed institutions. This cost would be borne by their depositors and shareholders, and eventually the taxpayer. The Committee is concerned and wants to arrest further taxpayer losses resulting from government bail-outs.

The Committee does however, recognize the economic difficulties that can occur with the failure of a financial institution and the need for immediate action in such cases. The Committee therefore proposes that NFAA develop and implement a cash maintenance program for depositors in the event of financial institution failure. .

The uninsured depositor cash advance program would be based upon anticipated liquidation value from receivership. The Committee emphasizes that any such program is not to be construed as deposit insurance but is a cash maintenance program aimed at alleviating cash flow problems for depositors during the liquidation period. As such, the uninsured depositor remains exposed to losses subject to the values realized upon liquidation.

The Committee in considering how to structure such a program reviewed two basic options in terms of implementation. The first approach would be to advance a predetermined percentage of uninsured deposits based upon anticipated liquidation values that would constitute a final settlement with the depositor. A depositor would still have the right to decline the advance and wait for ultimate liquidation values if he so chooses. Any excess or deficiency in ultimate liquidation values relative to the fixed advances would be absorbed by NFAA. NFAA would also act as the liquidator and would bear all costs associated with the liquidation. As NFAA is funded directly by the institutions, this along with the absorption of any losses would provide an incentive for NFAA to undertake greater care in the regulation and supervision of financial institutions and in the process of liquidation.

The major difficulty with this approach is potential financial instability for NFAA that would arise if ultimate liquidation values were substantially below fixed advances, particularly in the case of a relatively large institutional failure. This makes the determination of the percentage of deposits paid out as a cash advance the critical element in this approach to a cash maintenance program. If this percentage is fixed at too high a level, NFAA could face large potential losses and hence the institutions would experience large and volatile increases in supervisory charges from the NFAA.



An alternate approach would be to make the same fixed advance to uninsured depositors subject to future adjustments reflecting ultimate liquidation value. Any excess or deficiency relative to the fixed advance would in this case be absorbed by the uninsured depositor. Again NFAA would act as the liquidator and absorb the related liquidation costs. These costs would be charged back to the institutions as part of the NFAA supervisory charges. Although any ultimate losses on liquidation would be absorbed by the uninsured depositors under this approach, the fact that NFAA absorbs liquidation costs, an incentive would still be provided for improved regulation, supervision and maximum efficiency in the liquidation process.

This second approach would involve the issuance of certificates that would document the obligations of both NFAA and the uninsured depositor to adjust the amount of the cash advance to reflect liquidation values. Although this may be more complex administratively, it limits the risk exposure of NFAA and provides the depositor the opportunity to realize liquidation values in excess of the advanced amount while still receiving an immediate advance for cash maintenance purposes.

The Committee recognizes that these approaches would be fully assessed by NFAA in consultation with the financial community before a choice is made between these two alternatives. Consequently, the Committee proposes that NFAA, subsequent to this assessment and consultation, develop and implement an uninsured depositor cash advance program based upon anticipated liquidation values.

The Committee concludes that a cash maintenance program is warranted in the financial sector because of the contingent impact on the economy from potential payment system difficulties arising from institutional failures. This would effectively remove the pressure on governments to bail out uninsured depositors at taxpayers' expense. Above all, economic dislocations would be minimized while market discipline is asserted.

Therefore, the Committee recommends:

- 41. That government stop bailing-out uninsured depositors in the event of financial institution failure;**
- 42. That NFAA develop and implement an uninsured depositor cash advance program based upon anticipated liquidation values after a thorough assessment of alternatives and consultation with the financial community.**

## **G. Insurance Policyholder Compensation Plans**

The Green Paper has recognized the serious consequences for policyholders of a potential bankruptcy of any insurance company and has endorsed the concept of a policyholder compensation plan in the event of failures.

The protection of policyholders against the insolvency of an insurer is also of concern to the insurance industry. Both the Canadian Life and Health Insurance Association and the Insurance Bureau of Canada have informed the Committee of their proposals for developing a policyholder compensation fund for their respective industry.

It is recognized that a financially strong insurance industry remains the best form of protection for policyholders. Emphasis should be placed on preventing insolvencies by strengthening prudential regulation and standards and by giving the regulator the

necessary powers to act early in problem situations. Policyholder compensation funds are necessary to ensure that public confidence in the insurance system is maintained and they represent the ultimate guarantee for policyholders.

The development of a policyholder compensation plan for either life or property and casualty insurance involves a great number of technical considerations and further consultation is necessary among the federal and provincial governments and the insurance industry before specific proposals can be adopted. The Committee envisages such consultation and agreement could take place within the framework of the National Financial Administration Agency.

For life insurance, the actual determination of the level of protection required is complex. In addition to the insurance protection, life insurance products often include a substantial element of savings that can be accumulated over extended periods of time. The level of coverage could therefore vary by product line. The industry has suggested a level of \$200,000 per policyholder for life insurance and \$60,000 for accumulation of earnings. In the interest of harmonizing federal and provincial policies, the Committee believes that the ultimate determination of coverage should be left to NFAA.

In the case of property and casualty insurance, the Committee believes that the primary objective of the fund would be to protect the policyholders who have an outstanding claim with an insolvent insurer, since they would be most adversely affected. The Insurance Bureau of Canada has proposed that the compensation plan be limited to outstanding claims and exclude unearned premiums and that the level of coverage be established at \$200,000 per policyholder per occurrence for property and for liability insurance. The Committee agrees with the proposal to limit the coverage to outstanding claims. For property insurance, coverage of \$200,000 would appear sufficient to fully protect the majority of policyholders. However, for liability insurance, the protection should be increased to a maximum of \$1 million in order that a sufficient proportion of policyholders be adequately protected.

The Committee supports the proposal of the Insurance Bureau of Canada to deduct an amount of \$500 from every outstanding claim in determining the amount recoverable from the fund.

The Committee recognizes that certain lines of insurance have distinctive characteristics which could require that they be excluded from the plan. Such would be the case of mortgage, credit, and title insurance, and possibly ocean marine and aircraft insurance.

To further reduce the possibility of severe hardship to those policyholders with an outstanding claim, the Committee believes that appropriate legislation should be amended so that outstanding claims be assigned a higher priority than unearned premiums in case of liquidation.

Therefore, the Committee recommends:

- 43. That two separate tax-free funds be established for life insurance and property and casualty insurance, and that accident and sickness insurance be covered under the life insurance fund;**
- 44. That participation in the funds be mandatory for all companies under federal jurisdiction and provincial companies be eligible for protection on an optional basis provided that they meet the solvency and prudential standards established by NFAA;**



45. That each fund be self-supporting and entirely financed by each of the two industries respectively, and that contributions be required on a pre-assessment basis until the funds have reached a level sufficient to prevent severe liquidity or financing problems in case of an insolvency;
46. That the funds be administered by the National Financial Administration Agency;
47. That the level of coverage be established by NFAA at a level which will ensure that the large majority of policyholders be adequately protected against the possibility of severe hardship resulting from the insolvency of an insurance company;
48. That the property and casualty insurance fund be limited to outstanding claims and exclude unearned premiums, and that coverage be extended to all new claims arising in the 45-day period following the winding-up order;
49. That appropriate legislation be amended so that outstanding claims be assigned a higher priority than unearned premiums in the event of liquidation of a property and casualty insurance company.

## VI. Green Paper Proposals

### A. Ownership

Ownership in the financial sector has long been a critical concern of policymakers in Canada. Historically, this concern was focussed on the threat of foreign take-overs of major Canadian financial institutions. For example, in the banking sector, this dates back to the Royal Commission on Canada's Economic Prospects in the late 1950's and the Royal Commission on Banking and Finance in the early 1960's, both of which recommended the maintenance of Canadian control in the financial sector. The first initiatives in this regard were the federal measures to permit and encourage the mutualization of major Canadian life insurance companies in the late 1950's. Nothing further was legislated in this area until the mid-1960's when a number of take-over events and threats induced political responses to this issue. As a result, legislative changes were made at the federal level (and subsequently at the provincial level) instituting a limit of 10 per cent for single non-resident and 25 per cent for aggregate non-resident ownership for all existing financial institutions except property and casualty insurance companies and investment dealers. In the early 1970's similar limits were placed on investment dealers by the Ontario Government in response to a specific take-over situation. In addition, a 10 per cent domestic ownership limit was also placed on the chartered banks in the 1967 amendments to the *Bank Act* in order to make foreign and domestic ownership limits in the banking sector consistent and non-discriminatory. However, similar domestic ownership limits were never placed on the non-bank financial institutions either at the federal or provincial level.

The economic and political rationales for the imposition of ownership limits have never been carefully articulated in Canada and these limits consequently have been accepted with very little public debate since their imposition. Some easing in foreign ownership limits occurred in the 1980 *Bank Act* revision when foreign banks were allowed to have wholly-owned subsidiaries in Canada subject to size and growth limitations. Some changes in foreign ownership limits have also recently been proposed and instituted for non-bank financial institutions at the provincial level. No changes have been made in the domestic ownership limits on banks since their imposition. In the 1982 proposed revisions to the federal trust and loan companies legislation, it was recommended that the 10 per cent domestic ownership limit be extended to federal trust and loan companies. These provisions were never proceeded with since closely-held ownership in the non-bank sector had become extensive by that time and consequently gave rise to serious reservations about the disruptive effects of ownership roll backs and retroactive legislation. The Green Paper proposed to permit unrestricted closely-held, cross ownership of non-bank financial institutions. Yet, it did not recommend any changes in foreign ownership limits and, in fact, virtually no discussion of these limits nor their rationale was included in the paper.

The Green Paper proposed that closely-held ownership of all types of financial institutions be allowed and that cross-ownership of these institutions be permitted through the mechanism of an upstream and inactive financial holding company. This

proposal was a reversal of previous domestic ownership policy in the financial sector which favoured widely-held financial institutions. Under this proposal, trust and mortgage loan companies, life insurance companies, property and casualty insurance companies, and a new type of chartered bank (Schedule 'C') could be closely-held and cross-owned by a financial holding company. In addition, individual institutions, except Schedule 'C' banks, could simply be closely-held without the use of a financial holding company. It was also suggested that investment dealers could be included under the FHC ownership structure if the provinces concerned permitted this type of ownership for these institutions.

Moreover, the Green Paper proposed the retention of current foreign ownership limits of 10 per cent for a single non-resident and 25 per cent for aggregate non-resident ownership (10-25 rule) for existing non-bank financial institutions while continuing to exempt new institutions from any foreign ownership limits. Existing holding companies would also be covered by the 10-25 rule but new financial holding companies (FHC's) would be exempt from these limits. The suggested Schedule 'C' banks, however, could not be owned by foreign-owned financial holding companies and the existing 10-25 rule for Schedule 'A' banks would apply to Schedule 'C' banks. This latter proposal meant that foreign entities wishing to establish a bank in Canada would be allowed to do so only as Schedule 'B' banks. Essentially, these proposals would maintain the status quo as far as foreign ownership in the Canadian financial sector was concerned.

### *Domestic Ownership*

Under the ownership structure proposed in the Green Paper, only Schedule 'A' banks would be required to continue as widely-held institutions but even in this case closely-held ownership of these institutions could be achieved by conversion of Schedule 'A' banks to Schedule 'C' banks. This could be accomplished if a financial holding company acquired more than 50 per cent of the outstanding shares of a Schedule 'A' bank. It is technically possible that if granted such powers all schedule 'A' banks could become closely-held and cross-owned. However, for practical purposes, the largest Schedule 'A' banks would probably never be taken-over in this manner nor would their conversion be approved by the regulatory authority. Under the Green Paper proposal, all institutions except the largest Schedule 'A' banks, mutual life insurance companies, and financial co-operatives could become closely-held with many also being cross-owned. Even in the case of mutual life insurance companies, there was a suggestion that they could be permitted to de-mutualize and become closely-held and cross-owned.

The Green Paper proposal was a reaction to the existing situation that had developed in the case of trust companies and life insurance companies whose governing legislation at both the federal and provincial levels did not impose any domestic ownership limitations on these institutions. As a result, with the takeover of Canada Trust by Genstar Financial Corporation, all major trust companies and a substantial number of stock life insurance companies are now closely-held with a significant number also being cross-owned through holding company structures. If the principle of widely-held ownership were to be retained and extended to non-bank institutions regardless of size, it would involve a major ownership roll-back and a large divestment of these ownership interests over the next decade. The Green Paper concluded that this would be very disruptive to the financial sector and would not be practical. It would seem that the ownership structure in the Green Paper was proposed to accommodate the existing ownership situation in the trust and life insurance industries. In addition, this ownership structure was extended to the banking sector through the proposal to



allow Schedule 'C' banks to be closely-held and cross-owned through a financial holding company.

The extension of the closely-held and cross-owned structure to the banking system is a major departure from existing ownership policy for chartered banks. This essentially would create three types of domestic bank ownership provisions. Schedule 'A' banks would remain widely-held. Schedule 'B' banks could be closely-held for 10 years before divestment to widely-held ownership. Schedule 'C' banks would be closely-held and cross-owned. All of these banks would have the same powers and none would be subject to any size or growth limitations. Under these circumstances, the provision to allow the conversion of Schedule 'A' and domestically-owned Schedule 'B' banks to Schedule 'C' banks would likely result in these conversions occurring except for the largest Schedule 'A' banks. This could eventually result in a banking system consisting of a small number of widely-held Schedule 'A' banks, perhaps a similar number of closely-held and cross-owned Schedule 'C' banks, and the foreign-owned Schedule 'B' banks.

The fundamental issue surrounding the ownership of financial institutions is in effect, an assessment of the costs and benefits of closely-held versus widely-held ownership structures. One of the costs of permitting closely-held cross-ownership of financial institutions is the greater potential for self-dealing under such a structure. Widely-held ownership has traditionally been viewed in Canada as a deterrent for self-dealing transactions between financial institutions and the owners of these institutions. Under widely-held ownership, the potential for self-dealing with directors and their other non-financial interests remains, but to a much lesser degree than in the case of closely-held ownership where controlling shareholders could have undue influence on the financial institutions and abuse their privileged position. The Green Paper recognized this greater potential for self-dealing and proposed extensive self-dealing controls based on an outright ban of these transactions with limited exemptions. The Committee's proposals in this regard are presented in subsequent sections of this report on self-dealing and corporate governance.

This risk of self-dealing, however, has to be offset against the benefit of having a strong major shareholder that could provide financial support to a financial institution during its initial formative period and on an ongoing basis especially during periods of economic adversity. A widely-held ownership structure makes it difficult for new or small financial institutions to raise capital under these conditions. Perhaps less restrictive ownership limits in the banking sector could have alleviated the recent difficulties experienced by small regional banks in Canada. Indeed, evidence presented before the Committee favouring closely-held ownership cited the benefits of this type of ownership structure in the formation of "de novo" institutions and during the initial growth period for institutions when a widely-held ownership structure could otherwise make it difficult for a small and developing institution to raise additional capital for expansion. It was pointed out, for example by Atlantic Trust, that a major shareholder could have a greater interest and ability to provide additional capital for a fledgling institution especially during periods of adversity.

The closely-held cross-ownership structure for financial institutions creates a public policy concern by allowing extensive ownership of financial institutions by non-financial corporations either directly or through their ownership of financial holding companies. In the banking sector, this has traditionally been limited by the widely-held ownership provisions in the *Bank Act*, but under the Green Paper proposals, even non-financial ownership of Schedule 'C' banks could occur. In the trust and life insurance



industries, existing legislation does not limit the degree of non-financial ownership in these institutions and as a result, a number of them have become part of holding company structures owned by non-financial interests. This spread of non-financial ownership of financial institutions would be inevitable under the Green Paper proposals for it would be impossible to limit or prohibit this type of ownership under such a framework.

The major costs regarding financial and non-financial ownership links is the impact of this on ownership concentration in the economy and the degree of economic and political power that would be concentrated within a few major ownership groups in Canadian society. These were outlined in evidence presented by The Cadillac Fairview Corporation before the Committee as follows:

The concern for public policy is not simply that those with such power will earn excess profits. Rather the concern is that these large groups will have the ability to earn an acceptable level of profits (e.g., sufficient to prevent a takeover) and be able to use their power to achieve objectives other than increasing the shareholders' wealth. This power may be used to alter the behaviour of other firms involuntarily, e.g.,

- by advancing the interests of some customers or suppliers and/or by penalizing others;
- by undermining the position of rivals in ways inconsistent with maximizing the wealth of one's own shareholders;
- by providing excess rewards, pecuniary or otherwise, to the top management coalition that effectively controls the corporation; or
- by using economic power to influence public policy via the political process, i.e., expenditures on lobbying, advocacy advertising, public relations, campaign contributions and the ability to redirect corporate locational decisions.

Corporate concentration with respect to financial institutions has potentially greater ramifications than in the non-financial or "real" side of the economy because of the particular characteristics of money and related near-money assets.

In addition, once this concentration of power has been permitted it would be very difficult politically to reverse the process and re-establish a widely-held ownership structure in the financial sector. This was also pointed out in the following evidence presented by Cadillac Fairview:

Suppose macro-concentration is allowed to increase and non-financial enterprises are allowed to gain control of very large groups of financial institutions, then in a decade there is sufficient evidence of harm to move Parliament to act. Will Parliament be willing to or be able to force the dismantling of these mega-groups? One can just imagine how much pressure will be brought to bear to leave things pretty much as they are - except perhaps for a symbolic gesture to reassure anxious public opinion. The trouble with "experimenting" with even higher levels of concentration is that it is not a reversible process.

Concern for concentration of economic power, and in particular financial and non-financial linkages, was overwhelming in the evidence presented to the Committee. The Canadian Bankers' Association and consumer groups, such as the Consumers' Association of Canada, the Canadian Federation of Independent Business, and the

Canadian Organization of Small Business, expressed serious reservations in this regard and recommended an imposition of ownership limits on all financial institutions and a roll-back of non-financial ownership of financial institutions. The Cadillac Fairview Corporation expressed concern about retroactive legislation and suggested the grandfathering of existing ownership investment and a prohibition against new or increased non-financial ownership of financial institutions.

The Committee has concluded that closely-held ownership could be beneficial for “de novo” and smaller institutions. The Committee is of the opinion that the retention of closely-held ownership can also be beneficial for growing, medium-size institutions. If closely-held ownership were not permitted, growing institutions would have to divest just when their growth and success dictate a greater need for capital infusion when capital adequacy would be vital for further development. In this context, widely-held ownership rules may not be able to address the capital needs of these institutions. However, the Committee is concerned about the increasing trend towards non-financial ownership of financial institutions and feels that concentrated ownership, particularly that of large financial institutions, should be limited. In order to provide for closely-held ownership while at the same time limiting the degree of non-financial control of financial institutions, the Committee proposes a system of ownership limits based on domestic asset size that would be applied to all Canadian incorporated financial institutions and holding company groups that control affiliated financial institutions.

These limits would allow 100 per cent ownership of a financial institution or holding company with less than \$10 billion in domestic assets; 75 per cent ownership if domestic assets are greater than \$10 billion but less than \$20 billion; 50 per cent ownership if domestic assets are greater than \$20 billion but less than \$30 billion, 25 per cent ownership if domestic assets are greater than \$30 billion but less than \$40 billion and 10 per cent ownership when domestic assets exceed \$40 billion. In order to avoid any circumstances where attempts are made to circumvent these limits by issuing liabilities domestically and placing these funds offshore, the Committee recommends that Canadian incorporated financial institutions be required to maintain domestic assets greater than or equal to domestic liabilities.

In terms of defining assets to be included in these size limitations, Estate, Trust and Agency assets and the segregated funds assets would be excluded from the assets of trust companies and life insurance companies respectively, as they do not relate to the intermediary activities of those institutions and are not comparable to assets held by other types of financial institutions. For holding companies, total domestic assets of all financial institutions controlled by the holding company would be aggregated to determine their status under these size limitations. Total domestic assets of multiple holding companies and financial institutions controlled by the same ownership interests would also be aggregated. Control of financial institutions would be defined as having a 30 per cent or greater ownership interest by holding companies and related interests on a consolidated basis. For purposes of these limits, the ownership test would be applied at the first ownership level where there is a non-financial ownership interest except for those non-financial activities permitted as ancillary activities.

According to Table 4, this schedule of limits would accommodate existing ownership situations with minimal (if any) immediate broader ownership being required except possibly in the case of Genstar Financial Corporation following their recent takeover of Canada Trust. However, as institutions and holding company groups continue to grow, broader ownership would be triggered by the size limits. A five year period would be provided once an institution or holding company reached a point where

Table 4

*ESTIMATED INTERMEDIARY ASSETS OF MAJOR  
CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS AS OF  
DECEMBER 31, 1984*

*I. Chartered Banks*

	<i>Domestic Assets</i>	<i>Worldwide Assets*</i>
	(\$ billions)	
Canadian-Owned		
Royal Bank of Canada	Not publicly	90.5
Bank of Montreal	available on	76.1
Canadian Imperial Bank of Commerce	individual	71.7
	bank basis.	
Bank of Nova Scotia		58.2
Toronto Dominion Bank	System non-	47.0
National Bank of Canada	resident assets	19.8
Continental Bank of Canada	38 per cent of	6.1
Mercantile Bank of Canada	total world-	4.5
Bank of British Columbia	wide assets.	3.1
Foreign-Owned		
Citibank Canada		3.3
Chemical Bank of Canada		1.5
Barclays Bank of Canada		1.4
Bank of America Canada		1.2
Banque Nationale de Paris Canada		1.1

\* Available only on a quarterly basis as of January 31, 1985.

*II. Life Insurance Companies*

	<i>Domestic Assets</i>	<i>Worldwide Assets*</i>
	(\$ billions)	
Sun Life Assurance Company	5.7	10.0
London Life Insurance Company	5.5	5.5
Mutual Life Assurance Company	5.1	5.2
Manufacturers Life Insurance Company	3.9	10.8
Great West Life Insurance Company	3.4	7.6
Canada Life Assurance Company	3.2	4.8
Confederation Life Insurance Company	2.7	3.9
Crown Life Insurance Company	1.5	4.3
North American Life Assurance Company	2.0	2.6

\* Excluding assets in segregated funds.



### III. Trust Companies

	<i>Domestic</i>	<i>Worldwide</i>
		<i>Assets</i>
		(\$ billions)
Canada Trust	Equivalent	11.7
Royal Trust	to worldwide	11.2
National Trust	assets since	8.0
Canada Permanent Trust	international	7.6
Guaranty Trust	assets of	3.2
First City Trust	trust companies	3.1
Central Trust	are minimal.	2.6
Montreal Trust		2.5

\* Excluding estate, trust and agency assets.

### IV. Property & Casualty Insurance Companies

	<i>Domestic</i>
	<i>Assets</i>
	(\$ millions)
Co-operators General	740
Royal Insurance	717
Allstate	479
Wawanesa Mutual	462
Commercial Union	385
General Accident	377
Economical Mutual	359

### V. Holding Companies

	<i>Domestic</i>
	<i>Assets**</i>
	(\$ billions)
**Genstar Financial Corporation	20
Trilon Financial Corporation	18
Power Financial Corporation	12
E-L Financial Corporation	11
Laurentian Group Corporation	8
Traders Group Limited	4
First City Financial Corporation	3
Crownx Incorporated	2

<sup>c</sup> Estimates.

<sup>\*</sup> Excluding estate, trust, and agency and segregated fund assets.

<sup>\*\*</sup> Genstar includes Canada Trust.

Sources: Department of Insurance Office of the Inspector General of Banks.

broader ownership was required. For holding companies, broader ownership would be required at the holding company level. Alternatively, holding companies could reduce their ownership interests in financial subsidiaries below the control level.



The Committee believes such a proposal would affirm and extend the principle of widely-held financial institutions in Canada by providing a practical way by which such an objective could be achieved. The proposal would not disrupt existing operations or ownership patterns of closely-held institutions while at the same time allowing them to broaden ownership as they grow.

In dealing with mergers and acquisitions under this system of ownership limits, consideration should be given to preventing undue concentration of ownership by providing the Minister of Finance with the discretionary power to review and prohibit the merger with or acquisition of an existing institution. The Committee proposes that explicit criteria be developed by NFAA for the application of such a review procedure. The Committee has an immediate concern in this regard and recommends that the Minister of Finance not approve any merger proposal between Canada Trust and Canada Permanent Trust, until an ownership policy for financial institutions has been developed and implemented.

Therefore, the Committee recommends:

50. That domestic ownership limits for all Canadian incorporated financial institutions and holding companies controlling affiliated financial institutions be established on the basis of domestic asset size as follows:

*Domestic Asset Size Ownership Limits*

under \$10 billion	—	100 %
\$10-\$20 billion	—	75 %
\$20-\$30 billion	—	50 %
\$30-\$40 billion	—	25 %
over \$40 billion	—	10 %

51. That Canadian incorporated financial institutions be required to maintain domestic assets greater than or equal to domestic liabilities;
52. That the definition of domestic assets for determining these limits exclude the Estate, Trust and Agency assets of trust companies and the segregated funds assets of life insurance companies;
53. That domestic asset size for holding companies and multiple holding companies under the same ownership control be determined by aggregating the total domestic assets of all affiliated financial institutions in which a 30 per cent or greater ownership interest is held by the holding companies and related interests on a consolidated basis;
54. That for purposes of these limits, the ownership test be applied at the first ownership level where there is a non-financial ownership interest except for those non-financial activities permitted as ancillary activities of financial institutions;
55. That a period of 5 years be provided to meet these ownership limits;
56. That for holding companies these limits be met either by broadening ownership at the holding company level or by reducing their ownership interests in financial subsidiaries below the control level;

57. That the Minister of Finance be empowered to review and prohibit the merger with or acquisition of an existing institution and that explicit criteria be developed by NFAA for the application of such review procedure;
58. That the Minister of Finance not approve any merger between Canada Trust and Canada Permanent Trust until an ownership policy for financial institutions has been developed and implemented.

### *Foreign Ownership*

The rapid growth of international trade in the postwar period has been accompanied by a comparable increase in the internationalization of financial services. This trend accelerated sharply in the 1970's following the abandonment of the Bretton Woods fixed exchange rate regime, the first OPEC oil price shock and the subsequent recycling of petrodollars. As a consequence, opportunities for Canadian banks and securities firms expanded dramatically. Canadian banks, in particular, responded aggressively through participation in loan syndications, Euro-currency financing and direct banking operations abroad via subsidiaries and branches. Today, non-resident lending and offshore investments constitute almost 40 per cent of Canadian chartered bank assets. The substantial scale of these operations clearly provides employment, income and tax-revenue benefits to Canada. Although on a smaller scale, Canadian securities dealers also operate a number of branches in international financial centres. Trust companies, too, are becoming more active in international intermediation activities, a trend which is expected to accelerate. Technology has also contributed to this internationalization of financial services, especially with regard to the funding operations of Canadian financial institutions in international money markets.

During the post-war period, demographic trends and the rapid growth of incomes in the western world, particularly in the U.S., have resulted in an ever increasing need for life, health and medical insurance which led to the global expansion of these industries. The size, efficiency and expertise of Canadian life insurance companies have enabled them to compete effectively and gain an important share of world markets for insurance services. In aggregate, it is estimated that the Canadian life insurance industry generates 55 per cent of premium income from outside of Canada. This has given rise to approximately 3000 jobs or 28 per cent of total Canadian employment in that sector.

From an economic perspective, several beneficial effects can be obtained from greater internationalization of financial services. Evidence before the Committee clearly identified such benefits, as illustrated in the following statement by The Manufacturers Life Insurance Company:

The benefits are felt not only in the financial services sector itself, but across Canada as a whole. These benefits include: i) access to international innovation; ii) Canadian employment; iii) export earnings; and iv) stability of the financial services industry.

Firsthand experience gained in international markets is invaluable in dealing with Canadian problems. Innovative techniques are often developed abroad and subsequently used throughout the Canadian financial sector.



Having conduits for innovative products and practices ensures that the Canadian domestic industry stays competitive with state-of-the-art products and services. Competition from abroad occurs regardless of the degree of concentration in Canadian financial services. A competitive and innovative financial services industry ultimately results in efficient, diverse capital markets that are better able to meet the demands of a growing and changing economy.

As Canadian financial institutions have long benefited from their international operations, there does not seem to be any good reason for them to expect protection from foreign competition in domestic markets. This is not only an issue of reciprocity, but competition in domestic financial markets can also be increased through greater foreign participation. The 1980 *Bank Act* revision, which allowed foreign banks to open subsidiaries here, was a reflection of both reciprocity and the desire to enhance domestic competition. However, their activities were made subject to an aggregate asset ceiling of 8 per cent of total domestic assets. Indeed, this Committee concluded in 1983 that foreign bank subsidiaries had made an important contribution to competition in the medium-sized commercial loan market in Canada and recommended eliminating the aggregate asset ceiling on foreign bank subsidiaries. This recommendation was not acted upon but the limit was subsequently raised to 16 per cent of domestic assets in 1984. In the life insurance industry, foreign ownership limits have been applied to existing institutions but foreign entities have been able to either incorporate new institutions without being subject to ownership limits or to operate directly through branches in Canada.

Increased participation by foreign-owned financial institutions has historically raised concerns about Canadian control of the financial services industry. This has been the rationale for the existing foreign ownership limits at both the federal and provincial level. If Canadian control is deemed to be an overriding objective of public policy, then policymakers must be willing to accept the fact that there may be a greater degree of inefficiency than would be the case if domestic markets were opened to foreign competition. It must also be recognized that financial assets and liabilities are highly liquid and can be traded with comparative ease. Consequently, in the absence of restrictions on capital flows and with continued technological improvements to facilitate such capital flows, the issue of foreign ownership and control of domestic financial institutions will diminish in importance over time.

Control over entry, merger and acquisition by foreign entities is often cited as a requirement in bargaining or negotiating reciprocity for the offshore operations of domestic firms. It is clearly desirable that Canadian financial institutions be allowed into foreign markets to facilitate our export trade and capital flows. This reciprocity principle has been an important consideration historically in drafting foreign ownership provisions covering both the life insurance and banking industries in Canada. Today, most nations do link foreign financial institutions' entry and growth to reciprocal treatment abroad. As pointed out by Metropolitan Life, Prudential Insurance of America and Standard Life in a joint submission to the Committee, the success of Canadian companies abroad has reflected the fact that in foreign jurisdictions they have been allowed equivalent powers to domestic companies. In considering reforms to the Canadian financial system, policymakers ought to be duly aware that restrictions imposed on foreign companies in Canada may result in the imposition of reciprocal restrictions on Canadian institutions abroad.

Furthermore, Canada is considered to possess an advantage in financial services trade, notably in banking, and life and health insurance. Discussions on rules governing international trade in financial services are now at an early stage under the auspices of the General Agreement on Trade and Tariffs (GATT). As these talks progress, the Canadian financial community may wish to be engaged in dialogue about the objectives to be pursued and sensitivities to be borne in mind in these negotiations. As a part of this thrust, Canadian policy should be oriented not only to maintaining current access to foreign markets by Canadian institutions, but also towards increasing such access. In order to accomplish this, restrictions on foreign institutions operating in Canada should be reduced on a reciprocal basis with other countries. An important restrictive element that is of particular concern to foreign jurisdictions is the limitation on foreign ownership in the Canadian financial sector.

The easing of foreign ownership restrictions has already been proposed and implemented within some provincial jurisdictions. The complete elimination of foreign ownership limits on non-bank financial institutions and financial holding companies is the approach that has been taken by Quebec in their life insurance legislation and which will be proposed in their forthcoming trust company legislation. This abandons entirely the concept of Canadian control in the non-bank sector and is in conflict with the continuing foreign ownership limits imposed at the federal level in both the banking and non-banking sectors. Recently, the Ontario Securities Commission also recognized the difficulties of foreign ownership limits and recommended the replacement of the 10-25 rule for investment dealers in Ontario with a 30 per cent limit on foreign ownership providing there was a significant Canadian securities industry investor owning in excess of 50 per cent of the outstanding shares. Since these provincial actions call into question restrictions on the activities of foreign institutions in Canada, the Committee is concerned that the Green Paper did not propose any easing of foreign ownership limits. This is surprising, given the desire to expand Canadian trade in financial services and the need to enhance reciprocity for Canadian institutions operating abroad.

The evidence presented to the Committee also indicated a twofold concern for the Green Paper financial holding company (FHC) and Schedule 'C' bank proposals in the international area. First, existing foreign-owned life insurance companies operating in Canada via branches would be required to incorporate a Canadian subsidiary should they wish to expand and diversify. This is not only costly but could invite reciprocal retaliatory action against Canadian institutions operating through branches abroad. Secondly, a Canadian firm seeking to expand their commercial lending activities would have to form a Schedule 'C' bank. Such action would classify their foreign operations, particularly those in the U.S., as a foreign bank holding company and subject their foreign operations to more restrictive regulations. Since the Committee rejects both the mandatory financial holding company and Schedule 'C' bank proposals, these concerns are negated.

Further, it was brought to the attention of the Committee that provisions of the *Bank Act* may unduly restrict the activities of foreign financial institutions in Canada. The *Bank Act* requires that any foreign financial institution with a bank abroad, irrespective of its size and importance in relation to the parent, be classified as a bank in Canada and such an institution is therefore only allowed to engage in banking in this country. Numerous foreign insurance and finance companies may be affected by this provision. This was seen by some companies as restrictive in terms of their diversification strategies and could well invite retaliatory measures on Canadian operations abroad. The Committee is concerned about this inequity and proposes that Parliament amend the relevant sections of the *Bank Act* to eliminate this effect.



With the objectives of enhanced trade in services, the principle of reciprocity, and increased domestic competition, the Committee believes that foreign-owned financial institutions ought to be afforded similar treatment when operating in Canada as domestic firms. Consistent with the new approach to ownership based upon Canadian domestic asset size, as outlined in the preceding section, the Committee recommends that foreign-owned institutions be subject to similar ownership limits as domestic institutions. This would eliminate all discriminatory restrictions on lending and investing activity by foreign-owned institutions operating in Canada. The concept of the Schedule 'B' bank and the 16 per cent aggregate asset ceiling on them would also be eliminated. There would be only one class of bank whether foreign or domestically owned. The Committee proposes that the chartering, acquisition or merger of a financial institution involving a foreign entity be considered for approval by the Minister of Finance on the principle of reciprocity.

Therefore, the Committee recommends:

- 59. That foreign-owned Canadian financial institutions be made subject to similar ownership limits based upon Canadian domestic asset size as domestic institutions;**
- 60. That the chartering, acquisition or merger of a financial institution involving a foreign-owned entity be considered for approval by the Minister of Finance on the principle of reciprocity;**
- 61. That consequential amendments to the *Bank Act* be made to eliminate the requirement that a foreign-owned financial institution connected to a banking operation abroad be restricted to establishing a bank in Canada;**
- 62. That the foreign-owned Schedule 'B' bank classification, along with the aggregate asset ceiling of 16 per cent of total domestic assets imposed on these banks, be eliminated;**
- 63. That Canadian investments made on behalf of Canadian depositors or policyholders be deemed to be Canadian-owned assets for purposes of any foreign ownership provisions, including those under the *Investment Canada Act*.**

## **B. Financial Holding Company**

The Green Paper permitted cross-ownership of institutions from the various financial pillars, providing it was done so under the umbrella of a federally incorporated, upstream and inactive financial holding company (FHC). Any investor holding directly or indirectly more than 10 percent of two or more financial institutions of which at least one is federally incorporated would be required to establish a financial holding company.

The FHC would be forbidden to engage in direct transactions with the public, to issue debt, and be restricted to only hold equity interest in federally or provincially regulated financial institutions. Affiliated financial institutions would not be allowed to hold equity issued by the financial holding company, or sister affiliates or any company with a significant interest in the FHC. A strict ban on non-arm's-length transactions would apply to all transactions among affiliated institutions within the FHC and

between the FHC and affiliated non-financial businesses. Networking or common distribution systems among affiliated institutions would be permitted. Institutions under the holding company umbrella would be separate legal entities, and supervised individually.

The concept of the proposed financial holding company seems intuitively appealing. It would maintain the existing institution-oriented prudential regulatory framework in instances of closely-held, cross-ownership of financial institutions. Consolidated corporate reporting would enable supervisory authorities to trace transactions through the entire chain of companies within the financial holding company framework as circumstances warrant. An additional safeguard against improper transactions could be provided by the restriction on capital transfers within the group. These measures would make transparent any problem associated with inter-corporate transfers, liquidity, and capital adequacy.

The FHC as proposed also seems to facilitate the regulation of existing financial conglomerates, but it also necessarily implies that such a structure would be suitable for all institutions. In addition, it would legitimize financial-industrial ownership linkages. In order to ensure solvency standards and the effectiveness of prudential supervision, different activities would have to be conducted within a compartmentalized structure with a virtual ban on all inter-affiliate transactions. From a solvency perspective, widened business powers, especially into unrelated lines of financial services could involve substantial risk undertakings resulting in potentially larger operating losses. Under the FHC arrangement, each subsidiary would pursue a separate core financial function as a separate legal entity thereby limiting at least in principle the exposure of any one affiliate to its own activities only. Legally, it would also be possible to sever financially troubled subsidiaries from the holding company group without affecting the other affiliates.

The Committee views the financial holding company presented in the Green Paper as an inflexible structure representing a somewhat simplistic picture of a financial conglomerate relationship. Regulatory appeal lies in the ability to identify and isolate the FHC. Separation would clearly be feasible if holding companies did indeed function as mutual funds (ie. passive investors, exercising no management nor operational and financial influence over independently operating firms). In reality, holding companies and their affiliates invariably operate as integrated firms or closed-end funds. The parent often directs key aspects of subsidiary operations such as organizational structure, financial and managerial philosophy, as well as specific functions such as funds management, correspondent relationships, asset and liability management, capitalization and budgets. When activities are either strongly influenced or determined by centralized policies it becomes increasingly difficult, if not impossible, to isolate financial institutions from risk taking in the rest of the conglomerate organization. This tendency is reinforced in the case of closely-held ownership and where the FHC is often dominated by one institution both in resources and management.

Notwithstanding some alleged improved ability to effectively regulate operational subsidiaries (providing the FHC can be isolated), the financial holding company structure may not be able to eliminate all solvency concerns applicable to a parent-subsidiary relationship. Companies in the financial services industry attempt to project images of stability and confidence. The failure of an affiliated company might adversely affect the reputation of the financial holding company and, hence, the business of other affiliates. Experience in the US reveals that holding companies will not "walk away" from troubled subsidiaries and will use innovative means of



transferring funds to meet the obligations of troubled affiliates. Trends reveal that despite regulatory powers, the corporate veil can be pierced operationally and when one segment of the holding company experiences difficulties, all segments suffer.

The purpose of the proposed FHC framework is to isolate and protect institutions from excessive risk and abuse. But in reality, the parent is always expected to be a source of financial strength to affiliates and not vice versa. The restrictions on capital transfers coupled with the limited scope to raise new capital could endanger the financial health of the holding company and its subsidiaries, especially in periods of adversity. When a subsidiary is troubled, the financial holding company could find it difficult to raise equity in the marketplace. The public does not separate the risk exposure of any one financial affiliate from the rest of the organization, including the parent. Required injections of new equity capital under these circumstances would likely not be successful.

There is a strong likelihood that in practice, a non-financial holding company may well appear above the FHC within a multi-firm structure as a source of capital by raising debt and downstreaming it as equity to the FHC. The FHC as a focus for consolidation may therefore not be meaningful.

Evidence presented before the Committee was virtually universal that the comprehensive nature and rigidity of the financial holding company model in the very specific form as proposed in the Green Paper was far too global an approach and too standard for meaningful regulatory reform of the financial system in Canada. As such, the structure would be restrictive and inefficient when applied across-the-board to all financial institutions. The overriding concern for self-dealing would eliminate many legitimate transactions which are necessary for appropriate synergy in multi-firm operations, thus sapping internal economies which are often crucial in the early stages of corporate development. Higher standards of conduct imposed on the board, more stringent prudential standards, a ban on abusive self-dealing and greater disclosure obviate the need for a rigid corporate structure. In practice the proposed passive FHC would require the incorporation of a new intermediary holding company for most of the existing financial holding companies and at significant direct costs of compliance. Users of financial services expressed concern that these costs will be passed on to them.

The implementation of the FHC concept will entail new, detailed and complex legislation. A heavier burden would be placed on the supervisors to monitor the movement of funds, control self-dealing and police conflicts of interest. The legalities of the proposed definitions related to this concept such as "affiliation", "relation", "association", "significant business interest", and "substantial shareholder" may well prove unworkable. Additionally, it is impossible to anticipate all the potential abuses of conflicts of interest or self-dealing so as to prohibit them, let alone prevent them. As holding company structures surrounding the proposed FHC form become increasingly complex, supervisory/regulatory costs will rise without necessarily enhancing the quality of regulation. In fact, the FHC framework may well tax the capacity (ability) of our supervisors. As one witness, Excelsior Life, so succinctly put it,

"(The FHC structure) creates additional regulation and supervision with the potential for overlapping and conflicting federal-provincial authority."

The Green Paper proposal failed to address the implementation mechanism, specifically the inducement to establish a federal FHC. Owners of financial institutions may elect to restructure under provincial legislation if such legislation and regulatory



policies proved to be less onerous. The FHC approach may well be construed as a political solution to the establishment of uniform regulation and supervision and this would not generally be desirable. If the imposition of the FHC structure at the federal level became reality, competition in regulatory laxity might develop between governments (federal-provincial, inter-provincial) which could prove destabilizing to the entire financial system. Financial supervision imposes a trade-off between social benefits and profit-making opportunities. This provides incentives to innovate around regulatory guidelines. The FHC structure as proposed with its separate entities subject to differing institutional regulation and political jurisdictions may present opportunities for regulatory “loophole mining” and playing the “cracks” of differing jurisdictional enforcement and compliance. The U.S. experience suggests that the mixing of federal and state chartered or regulated institutions could create significant jurisdictional disputes, a situation that needs to be avoided.

The FHC framework facilitates ownership integration but not functional integration. Service offerings would remain segregated by class of institution. Flexibility to respond to the market would be no greater than exists presently. Only the networking proposal which is not integrally related to the FHC concept provides for cross-selling and flexible service packaging. Competition is not enhanced unless new firms are established. The mandated corporate structure, in its form and restrictions, discriminates against smaller financial institutions. In effect, merger and acquisition of smaller, regional and specialized institutions serving narrower markets may result. Competition policy concerns are heightened by likely amalgamations in the financial sector and the potential for control of financial firms by non-financial interests. No criteria governing competition policy are addressed in the Green Paper. The evidence heard, repeatedly pointed to the dangers from potential concentration of economic power.

The Committee is not convinced that the notion of a one-stop financial supermarket implicitly endorsed in the Green Paper is the wave of the future and believes that public policy should not unduly promote such a trend. This is a function of the marketplace. Subject to safety and soundness considerations, flexibility should be given to companies and their investors to choose the means of diversification appropriate to their needs. The holding company in its active form is an excellent type of structure for diversification but it must be optional. Introducing a single mandatory structure fails to recognize the complexity and variety of institutional approaches to diversification and if imposed could lead to severe tax and financial dislocations.

In summary, the Committee does not endorse the requirement to use a FHC as the only means of diversification for financial institutions. It is also not convinced that this rigid structure would constitute an effective framework for prudential supervision. The potential for federal-provincial discord may be heightened by the compulsory nature of this proposal. Lastly, competition and concentration concerns are not addressed.

The Committee believes that no single corporate structure should be imposed across-the-board. Companies should have the right to choose the diversification route which best suits their needs, subject to safety and soundness requirements. The Committee therefore proposes that diversification be allowed through a choice or combination of upstream or downstream holding companies, direct subsidiaries, in-house expansion of powers and networking. From a prudential perspective, investments in subsidiaries should require strict rules with regard to the double counting of capital. The amount of equity investment in any subsidiary other than a real estate subsidiary should be deducted from the base capital of the investing institution. This is discussed further in a subsequent section on Corporate Powers – Double Leveraging. In-house

expansion of business powers should be subject to a limitation on assets for the various types of investments in line with the "prudent portfolio" approach advanced in the *Technical Supplement*.

Therefore, the Committee recommends:

- 64. That the mandatory form of a financial holding company as proposed in the Green Paper be rejected;**
- 65. That non-bank financial institutions be allowed to diversify flexibly through upstream holding companies and affiliated institutions, downstream holding companies and subsidiaries, together with some limited expansion of in-house powers and networking arrangements;**
- 66. That double counting of capital in respect of investments in downstream holding companies and subsidiaries, except for real estate subsidiaries, not be allowed but that such investments not be limited to a specified percentage of assets or capital of the parent institution.**

### **C. Schedule 'C' Bank**

The Green Paper proposed that commercial lending powers of non-bank financial institutions be expanded beyond their limited in-house powers by allowing the creation of Schedule 'C' banks which could be closely-held by financial holding companies and cross-owned with other financial institutions within a financial holding company structure. This proposal reflected the desire to maintain federal jurisdiction over banking and facilitated the imposition of cash reserve requirements on banking activities in order to provide a "level playing field" between the chartered banks and non-bank financial institutions in their commercial lending activities. In addition, the proposal was seen as a means to ensure that the regulation of commercial lending activities of all financial institutions would be undertaken by the banking regulatory agency. The Green Paper also proposed to provide limited commercial lending powers (5 per cent of assets) to non-bank financial institutions without the necessity of creating a financial holding company structure and a Schedule 'C' bank. As a result, only those non-bank institutions that wished to undertake commercial lending beyond this proposed limit would be required to do so through a Schedule 'C' bank.

The restriction of in-house commercial lending powers to 5 per cent of assets could limit the ability of smaller non-bank institutions to expand and diversify into commercial lending activities since they would not be in a position to create a financial holding company structure and form a Schedule 'C' bank. Even for larger institutions, the requirement to form a Schedule 'C' bank does not resolve the problem of finding additional and more diversified outlets for their ongoing inflow of funds which could not be transferred to their Schedule 'C' bank affiliate because of the general ban on self-dealing suggested by the Green Paper. This means that the Schedule 'C' bank concept may not be able to contribute very much to competition in the commercial lending market if non-bank institutions are unable or unwilling to expand their activity in this manner.

An alternative to the Green Paper approach is the expansion of in-house commercial lending power that would allow all non-bank institutions to expand their commercial lending activities directly by allowing a higher percentage of their assets to be invested in commercial loans. This increased power would apply to both small and



large institutions equally and would not limit the ability of small institutions to undertake these activities as would be the case under the Schedule 'C' bank proposal. It would also provide greater and more diversified outlets for funds to both small and large institutions to help resolve the problem of investing their inflows of funds in an environment where traditional outlet markets could be contracting and term matching for assets and liabilities has become critical for financial success.

The regulatory problems associated with limited expansion of in-house commercial lending powers would not be substantially different from those associated with the current basket clause provisions or the Green Paper proposal to allow 5 per cent of their assets to be in the form of commercial loans. Federal jurisdiction over these activities would be retained for federally incorporated institutions and, in any case, could only be imposed on provincially incorporated institutions under the Green Paper proposal if those institutions become part of a financial holding company structure. The Committee's views on the imposition of cash reserves on the chartered banks and the inequities this creates among deposit-taking institutions engaged in commercial lending are presented in another section of this Report on commercial lending.

The evidence presented to the Committee strongly rejected the concept of a Schedule 'C' bank and favoured the direct in-house expansion of commercial lending powers for non-bank financial institutions. The reasons for this preference were clearly stated in the submission of the Trust Companies Association of Canada, as follows:

At the current time, trust companies are able to raise funds in a number of ways and for a variety of terms. Yet lending opportunities are largely restricted to the area of mortgage loans. This is creating diversification and matching problems which are difficult to address within the confines of existing legislation and regulation.

The proposed Schedule 'C' bank structure does not alter this situation for trust companies in any way. Under the federal proposals the trust industry sees two alternatives; either find a way to convert all but the fiduciary business of the trust company to a Schedule 'C' bank in order to obtain the ability to raise funds and diversify assets more efficiently; or remain a trust company with a narrow focus and be subjected to increasing competition with little ability to respond. Neither of these alternatives is attractive to the majority of firms. The latter for obvious reasons, but the former because in many cases it would simply not be feasible to convert to a Schedule 'C' bank. For example such a conversion is not a viable option for smaller trust companies, whether federally or provincially incorporated. Nor is it a viable option for major provincially incorporated trust companies because they would have to convert to a federal company which would be a complex re-organization. Such a re-organization would be very expensive and could take years to accomplish.

In light of these arguments the Committee concluded that a limited expansion of in-house commercial lending powers for non-bank financial institutions is warranted in order to maintain the competitive position of small institutions that could not pursue the Schedule 'C' bank route to expand their commercial lending activities. The details of these expanded powers are presented in the subsequent section on commercial lending. The Committee also agrees that, even for large institutions, the Schedule 'C' bank concept would entail serious problems relating to the necessity of creating a financial holding company structure. Consequently, the Committee rejects the concept of a Schedule 'C' bank. On the other hand, the Committee wants to ensure that all



commercial lending, beyond that permitted under basket clause provisions, be undertaken by chartered banks. As a result, the Committee recommends that non-bank institutions expand their commercial lending activities beyond the limited in-house powers through a chartered bank subsidiary or affiliate. Under the domestic ownership limits proposed by the Committee, in a previous section of this Report on ownership, a holding company or a non-bank institution would be permitted to control a chartered bank subsidiary or affiliate on a closely-held basis. Under these circumstances, all chartered banks would have the same powers regardless of their ownership structures.

Therefore, the Committee recommends:

- 67. That the Schedule 'C' bank concept be rejected;**
- 68. That non-bank financial institutions be permitted a limited in-house expansion of commercial lending powers;**
- 69. That non-bank financial institutions be required to expand their commercial lending activities beyond their limited in-house powers through a chartered bank subsidiary or affiliate;**
- 70. That the Schedule 'A', and Schedule 'B' classifications for chartered banks be eliminated and all banks be allowed to operate under the same rules regardless of their ownership structures.**

## **D. Networking**

Networking describes arrangements among financial institutions under which one of the institutions provides the public with access to an investment, contract or service offered by any other institution. The Green Paper proposed removal of restrictions that would inhibit networking among institutions. Specifically, by allowing co-operative credit associations, trust and loan companies, and insurance firms all the powers of a natural person, networking would become permissible unless explicitly prohibited. Tied-selling was to be explicitly prohibited and its proscription reinforced in federal competition policy. Networking would apply to affiliated institutions and independents. Banks were to be excluded with due consideration given their participation at the next scheduled *Bank Act* revision. All arrangements would have to be consistent with provincial government regulations and licensing arrangements. Additionally, rules would have to be clarified regarding the co-mingling of funds of different institutions and identification of the services offered.

The networking provisions received virtually universal support from the public in evidence heard by the Committee. The concept promotes convenience and choice for consumers. It allows financial services to be delivered from remote locations to widely dispersed locations. End-users benefit from the cafeteria-style sale and flexibility of services offered. Both tailored bundles or narrowly targeted services can be sold to meet the variety of financial planning needs. This enables the specialty firm and the large diversified department store of financial services to co-exist and compete directly in any given market. Small independent institutions may take advantage of offering more complete financial packages than they might otherwise be able to do on their own account. In effect, networking extends product market horizons without the heavy fixed costs of branches and labour. Economies of joint marketing and distribution would accrue to firms in the arrangement. This should improve productivity and generally lower the costs of providing financial services to the consumer.

Networking encourages a broadening and deepening of the capital market. Opportunities would emerge for new providers of intermediate and shared-facility services to existing financial service institutions. Additionally, it would enhance greater product differentiation to meet the varying needs of consumers. Technology-based networking would allow transactions to be completed almost instantaneously, thereby increasing the velocity of money in the economy.

Networking is consistent with the policy objective of separation of functions. The regulatory concern for self-dealing would be minimized by the prohibition on tied-selling. Potential conflicts of interest which may be generated would be of an agency nature and as a result somewhat easier to supervise. The benefits of product integration can be gained without enhancing portfolio risk as fees are earned in distribution. As such, regulators would be less concerned for excessive risk-taking. Networking also constitutes an opportunity for harmonizing federal and provincial policies and regulations. Indeed, this harmonization may even be heightened as the provinces have a greater voice and responsibility for the evolution of a new financial system structure. Non-federal financial institutions, notably securities dealers and co-operative credit societies, could be brought into this new system on a more equitable basis. The networking approach to diversification coupled with enhanced federal-provincial co-ordination would reduce the opportunities which firms may perceive to “mine regulatory loopholes”. But, of paramount importance, market forces would continue to determine the evolutionary path for the financial services industry. No corporate structure would have to be imposed upon any institution.

The actual form of networking is critical to the regulatory process. Networking could be accomplished by the leasing of physical space from one institution to another, direct cross-selling by marketing representatives of an institution, broking agencies, and shared data processing – information technology systems. In discussing the possible types of networking arrangements that can take place, the Committee wishes to emphasize the need for privacy controls and policies covering trans-border data flows. The Committee is concerned that there is no effective consumer protection which prevents the sharing by financial institutions of a customer’s confidential information. Indeed, some data files are readily sold to anyone who cares to pay for the information. Networking, especially of the technology form would only enhance the potential for client data base sharing. Trans-border data flows is a related technology problem where federal policies have yet to be developed. This is a multi-dimensional issue. There are national security concerns, as well as regulatory-supervisory concerns with respect to payments system information. Additionally, with the development of integrated and international networks, financial services firms are vitally dependent upon telecommunication policies in this area. The Committee therefore proposes that policies relating to privacy controls and trans-border data flows appropriate to the confidence, stability and efficient operation of the Canadian financial system be established readily.

The Committee duly notes the problem raised by the independent insurance agents and brokers who fear increased conflicts of interest or tied-selling as a result of networking arrangements where an institution may require insurance coverage from a specified institution as a condition on a loan. An additional underlying issue with the independent agents and brokers would appear to be the fear of undue competitive advantage by the banks with their established widespread distribution system should they enter the broking type of network arrangement. While the Committee views networking as a positive development that should be encouraged, it is also of the view that participation by banks should be studied extensively and a decision rendered at the next scheduled review of the *Bank Act*. It should be noted that evidence before the



Committee, including briefs from the life insurance and trust sectors, supported the principle that networking be extended to all institutions.

The Committee recognizes that the networking proposal would facilitate the present trends in the production and delivery of financial services. One obvious advantage of this trend would be the increased breadth and depth of capital markets. Provinces would have a greater responsibility in the evolution of a new structure. Market forces would continue to determine the evolutionary path for the financial services industry. Networking represents one workable solution to institutions regardless of size or corporate structure and would not entail major changes in the regulatory framework.

Therefore, the Committee endorses the proposals of the Green Paper:

- 71. That tied-selling be prohibited;**
- 72. That trust and loan companies, insurance companies and co-operative credit associations be allowed to participate in networking arrangements;**
- 73. That due consideration be given to networking participation by the chartered banks in the 1990 *Bank Act* revision;**
- 74. That policies with respect to privacy controls over computer-based information and trans-border data flows appropriate to the confidence, stability and efficient operation of the Canadian financial system be developed not later than December 31st, 1986;**
- 75. That financial institutions not be allowed to share confidential information pertaining to any client without the written consent of the client.**

## **E. Self-Dealing**

The Green Paper proposed a ban on all non-arm's-length transactions for financial holding companies and all federal and provincial companies related to them. It would apply to all business services of the institutions including the transfer of assets, and the granting and receiving of credit with a person or group of persons not at arm's-length. A limited number of general exceptions would be permitted as well as exemptions to institutions in special circumstances. There would be a wide ranging, graduated, set of sanctions available to supervisory authorities, professional bodies and eventually the courts for serious breeches of the rules.

The control of self-dealing is one of the seven principles enunciated in the Green Paper and a topic which received a good deal of attention in the Discussion Paper. Four general options were examined: ownership restrictions; institutional regulation; a selective ban; and a general ban.

Ownership restrictions were retained for chartered banks but rejected for non-bank financial institutions on the grounds that a policy aimed at requiring dispersed ownership of trust and insurance companies would be disruptive. With minor exceptions the government was skeptical of the suitability of the institutional approach requiring special board committees to monitor non-arm's-length transactions.



A selective ban was rejected on the grounds it was neither possible to sort out non-arm's-length transactions, which are harmful from those which are not, nor would it be possible to develop an all encompassing definition for regulatory purposes. The preferred option was a general ban on all non-arm's-length transactions.

There are two complex technical issues which made it difficult, for witnesses and the Committee to fully assess the probable impact of a general ban on non-arm's-length transaction. The first relates to what is to be considered a non-arm's-length transaction and what is to be exempted. The second, and even more difficult consideration, particularly within a holding company, relates to who is to be considered a non-arm's-length party. While neither of these two points is made particularly clear in the Green paper, nevertheless witnesses did form views and generally expressed serious doubts about the proposal.

There is increasing evidence that current institutional and regulatory supervision have not been able to prevent self-dealing abuses. A general ban would avoid the difficult task of sorting out harmful transactions and non-arm's-length parties to be included. Also a partial ban would place too much administrative discretion in the hands of regulators, which could cause uncertainty and delays. A general ban would inspire greater public confidence than any other alternative.

While an absolute ban might have some administrative advantages for regulators, it also has several shortcomings. It would fail to recognize that not all self-dealing is harmful to the institution or its customers, nor are all self-dealing transactions of equal concern or severity. Indeed some related party transactions are common in the area of property and casualty insurance and serve legitimate and essential business purposes. A large number of property and casualty insurers for various reasons are members of a group of affiliated insurers. Most of these groups, if not all of them, use inter-company reinsurance to share the insurance risk among their various members. This generally results in an increased protection for the policyholders since a larger capital base is used to support the insurance operations and a better spread of risk is achieved. A ban on internal reinsurance transactions would force many companies to reduce their capacity and would have a significant impact on the availability of insurance in Canada. Harmful non-arm's-length transactions can be identified and prohibited, which is the current practice.

Regulations will not be able to envisage every type of solvency threatening transaction and the parties who might be affected. While conceptually a general ban might be appealing, in practice, it would be subject to so many exceptions that what it would amount to is a policy of selective prohibitions. It would also require a large number of regulatory officials to effectively monitor it.

With a few notable exceptions, most witnesses favoured a partial rather than a general ban.

Investors Syndicate found the proposed ban to be unduly restrictive and pointed out that a request for a completely "insulated operational structure" would reduce significantly the efficacy of an integrated structure. Institutional self-regulation, coupled with supervisory review would avoid an overly rigid structure. The Canadian Bankers' Association commented that the regulatory restrictions proposed to control self-dealing would be extremely costly, cumbersome and ineffective. Instead its preferred alternative was wide ownership. It also pointed out that unscrupulous individuals are unlikely to be dissuaded by a ban on self-dealing; it is not possible to envisage every type of undesirable non-arm's-length transaction; and a ban would

require a regulatory army to enforce it. If a ban were introduced, it would be costly and unnecessary to impose such rules on widely-held institutions. The Insurance Bureau of Canada favoured identifying and banning only those non-arm's-length transactions considered especially dangerous and further commented that an outright ban would not leave the flexibility that is wanted in today's environment. To impose an element of control the Board of Directors should appoint a committee comprising outside directors to examine all non-arm's-length transactions, or as an alternative all non-arm's-length transactions over a certain amount would require the approval of a regulator.

Canada Trust commented that the most effective means of combatting self-dealing problems is to impose ownership restrictions. While imposing costs, the imposition of the ban was viewed as the only alternative to the imposition of ownership restrictions. There should however be some mechanism to permit transactions and asset transfers between affiliated, related and associated companies through ministerial or supervisory exemptions. The self-dealing ban should also be relaxed where the discipline of widespread ownership exists. The Quebec Board of Notaries commented that a partial ban would not be effective nor would it protect savers and minor shareholders. A general ban, backed by severe sanctions for infractions would be preferable. The Co-operators Group Limited recommended against a total ban and supported having transactions reviewed by an independent committee of directors. The onus of proof of an unfair transaction should be on the regulatory authority. Sun Life was very concerned that the proposed ban would seriously hinder normal business activities and undermine the goal of efficient delivery of services. Harmless non-arm's-length transactions should be permitted with restrictions in the legislation to apply to specific undesirable activities.

Several factors, including recent financial institution insolvencies, closely-held ownership, the establishment of large financial conglomerates and financial non-financial investment relationships have made self-dealing one of the major public policy issues of the day.

The means chosen to deal with it will have an important impact on the other major public policy objectives of efficiency, stability and consumer protection.

The Committee has given careful consideration to the four options presented in the Green Paper and the arguments of witnesses for and against a particular approach. On balance, it has concluded that the best way of handling self-dealing is to rely on a multi-faceted approach which will lessen the potential for self-dealing abuse and provide redress where it is needed.

The solution would involve a ban on those non-arm's-length transactions which were thought to threaten the ongoing solvency and viability of a financial institution. This would be reflected in new legislation and regulations appropriate to each financial sector. It would be complemented by increased corporate self-regulation and the use of specialized board committees to monitor self-dealing issues.

Additionally, regulatory authorities would be given adequate resources, including staff and enforcement powers with which to be more vigilant and effective. Finally, civil and criminal penalties commensurate with the seriousness of the self-dealing abuses would be introduced.

The Committee believes that an absolute ban would not reflect the fact that not all self-dealing transactions are destructive, indeed the contrary is the case, nor are all of equal weight nor threaten the solvency of the institution. As many witnesses pointed out a ban would significantly impede the achievement of several of the other stated



objectives of the Green Paper including increased competition, a broader product mix, and the synergy resulting from financial groupings.

In their appearance before the Committee officials of the Department of Consumer and Corporate Affairs presented a detailed memorandum, prepared by the law firm of Goodman and Carr on the subject of self-dealing. The Committee has examined the proposals contained in it and has incorporated several in the recommendations below.

Therefore, the Committee recommends:

- 76. That financial institutions be permitted to engage in non-arm's-length transactions except those that are likely to have a significant impact on the institutions' solvency, and requests for exemptions to prohibited transactions be considered by NFAA in special cases;**
- 77. That the prohibited transactions be set forth in regulations governing each of the major sectors of the financial services industry;**
- 78. That professional associations including accountants, lawyers, appraisers, actuaries and representatives from financial institutions and trade organizations be consulted in drawing up a list of prohibited transactions;**
- 79. That NFAA prepare and circulate new guidelines and rules with respect to prohibited transactions and the parties affected by them;**
- 80. That limits on the size of individual transactions and aggregate limits on such transactions be imposed by NFAA where necessary;**
- 81. That NFAA approval be required for all non-arm's-length transactions for a specified period of time after the establishment of a new financial institution or upon a change in the control of the institution;**
- 82. That NFAA be given an overriding discretion to prohibit an institution from engaging in prohibited transactions, if it determines that allowing the institution to engage in such transactions would be contrary to public interest;**
- 83. That NFAA be entitled, in appropriate circumstances, to reverse transactions or to require institutions to dispose of property acquired in a related party transaction;**
- 84. That NFAA be empowered to cause an institution, in the appropriate circumstances, to eliminate the assets so acquired from its borrowing base;**
- 85. That all financial institutions be required to pass a bylaw establishing a committee of the board with responsibility for reviewing and approving all non-arm's-length transactions and that such committees consist of not less than three independent outside members chosen from the Board of Directors of the financial institution;**
- 86. That the responsibilities of the reviewing committee be reinforced by imposing an obligation upon directors, management, auditors, valuation**



**actuaries, solicitors, and appraisers of financial institutions to report immediately all non-arm's-length transactions of which they become aware.**

## **F. Conflicts of Interest**

The Green Paper proposed four new initiatives to increase consumer protection against conflicts of interest.

- the establishment of a Chinese Wall to restrict inside information flows between fiduciary activities and all other operations of a trust company;
- increased institutional disclosure;
- increased access to remedial action largely through the establishment of a Financial Conflicts of Interest Office;
- increased institutional self-regulation.

Conflicts of interest arise in those situations in which a financial institution acts in an intermediary role and has to choose between its own corporate interests and those of a customer or between the interests of one or more customers. While such conflicts can create substantial losses for individual customers they do not generally threaten the solvency of an institution. The existence of real or perceived conflicts can have an important impact on public confidence in an individual institution and the financial system generally.

With few exceptions, there has been little evidence of conflicts of interest abuses involving Canadian financial institutions nor has it in the past been an area of significant consumer or supervisory concern.

The priority given to conflicts of interest abuses in the Green Paper is possibly due to the expansion of powers within financial institutions, increased common ownership links between institutions, and the proposed networking arrangements.

The Green Paper identified three major options for dealing with conflicts of interest situations:

- limit individual or common ownership of financial institutions;
- limit the combination of specific activities within an institution or as part of a corporate group;
- permit a selected combination of activities and ownership links while subjecting them to increased institutional and supervisory regulations.

The third option above would involve changes in three broad areas: the establishment of Chinese Walls, increased institutional disclosure, and the establishment of a Financial Conflicts of Interest Office.

### ***Chinese Wall***

A Chinese Wall is the combination of corporate policies, structures and procedures to prevent the flow of information between operating divisions within a company and between affiliated and related companies within corporate groups. In establishing a wall, regulators would have to identify both the type of information to be controlled as well as the persons: among whom the information flow would be controlled.

Supervisory authorities would have to ensure the establishment of the Wall and the directors and management would be responsible for its enforcement.

Chinese Walls are used to prevent deliberate as well as accidental disclosure of certain insider information. While the Wall can be intentionally breached, it is one of several means for lessening conflicts of interest abuses.

The Green Paper suggested that financial institutions be allowed to have the discretion to create Walls where there was a need. Only in the case of fiduciary activities did it recommend that a Wall be established to separate them from all other financial activities.

Based on extensive American experience, the Chinese Wall has been a relatively effective mechanism for restraining the flow of confidential insider information, particularly between commercial lending and trust activities of U.S. banks. There has also been wide acceptance and extensive use of the Wall in the United Kingdom and other countries. A Chinese Wall provides an added safeguard in addition to existing statutes and common law rules designed to protect the public.

While a Chinese Wall could be of some benefit for the protection of the public, it can be easily breached. The Wall would not be effective in situations where individuals wish to ignore it. The chief executive of most institutions sits on the top of the wall and has access to certain information which the Wall by design is established to restrict. Chinese Walls may work well in good economic times, but in the words of one witness they would be more like a "garden fence" in bad times.

The Committee heard mixed testimony on the desirability and effectiveness of the Chinese Wall. Mutual Life, while supporting the Chinese Wall concept also recommended that a code of ethics be adopted by the board to minimize potential problems concerning privacy and conflicts of interest (Appendix E). Canada Trust expressed concern over the provincial implications of a Chinese Wall and suggested that if it were to be workable it would have to be formally included in provincial trust law if it were to deal with matters of trust. The Insurance Bureau of Canada commented that it would be difficult to select activities to be separated and that the process would likely be cumbersome. The Canadian Bankers' Association was of the view that Chinese Walls have more merit in theory than in practice. However, to the extent that this approach is adopted, it may be desirable to extend it to all activities giving rise to conflicts. The Laurentian Group expressed concern over the use of information flows and the development of a common client data base. It recommended the adoption of a code of ethics by each corporation for the use of confidential customer data. If this were not acceptable, then it would favour the adoption of general laws governing data processing.

The Committee has considered the pros and cons of establishing a Chinese Wall and has concluded that the proposal merits adoption. Over time it would play a useful role in preventing conflicts of interest abuses. The Committee recognizes that Chinese Walls have some obvious shortcomings and clearly cannot prevent fraud. They would seem to have much less applicability to small financial institutions in which management plays a number of roles and in which physical separation between departments and personnel would be difficult, if not impossible. While Chinese Walls would be dependent in part on physical separation to restrict the flow of selected internal information, the principal factors determining their success are the business standards and values of the management and the Board of Directors. The Committee is hopeful, that over time, a Chinese Wall, together with the use of business conduct



review committees and improved supervision will greatly lessen the potential for conflicts of interest abuses.

In its submission to the Committee, the federal Department of Consumer and Corporate Affairs included a study prepared by the law firm of Goodman and Carr on conflicts of interest. The Committee has examined some of its proposals and has adopted several of them in the recommendations below.

The Committee recommends:

87. That financial institutions be required to create and maintain Chinese Walls to prevent the flow of information between certain departments within an institution or affiliated institutions in situations where the flow of information between them might give rise to a conflict either: (i) between the interests of customers of the institution; or (ii) between the interests of a customer and that of the institution;
88. That specific rules and procedures required for each sector of the financial services industry be left to the discretion of NFAA;
89. That procedures be implemented by institutions and NFAA to ensure effective maintenance and operation of the Chinese Wall on an ongoing basis;
90. That institutions be exempt from liability in certain situations where they would otherwise have been liable, if they can establish that a Chinese Wall prevented the flow of information between two departments.

### *Increased Institutional Disclosure*

The Green Paper has recommended increased disclosure of information to enhance the ability of customers to make informed choices. Such disclosure would include the identification of the “true” supplying company under networking arrangements, disclosure of fees and commissions, and the existence of a Chinese Wall.

The need for increased institutional disclosure is heightened by the general trend towards broader product offerings, and by the proposed new networking relationships between institutions.

Products and services are most often sold as part of a group of items, with advantages to the seller and the consumer alike. The consumer gains through convenience, and often price advantages, and the vendor through lower costs. For these reasons, regulators are seldom willing to impose restrictions on product bundling, preferring instead to let the consumer make the decision based upon the availability of products.

There are however exceptional circumstances in which the grouping of financial services may not be in the interest of the consumer. Problems arise for two reasons, both of which are anti-competitive. The first arises when a financial institution requires a customer, who in purchasing one service, to purchase another or to refrain from dealing with another institution. This practice is referred to as “product tying”.



The second problem arises when purchasers of financial services are not fully aware, for whatever reasons, of the conditions of the sale, and thus are not able to make fully informed choices. Ways to address this problem can be broadly described in two categories. The first is to prohibit the combination of certain activities, which has been the traditional approach of federal regulation with respect to certain services where conflicts of interest might arise (i.e. commercial banking and corporate securities underwriting; trust services and commercial lending etc.). The second is to permit the combination or bundling of selected services, while at the same time providing safeguards against conflicts of interest abuses. The principal regulatory tools in use today are the anti-tying provisions of the *Combines Investigation Act*, and federal and provincial consumer protection acts, including consumer disclosure rules.

The Green Paper has recommended increased institutional disclosure as the principal tool for dealing with conflicts abuses which could arise from the broadening of product offerings by institutions either directly, through affiliations or through networking arrangements with other institutions.

Most witnesses were supportive of the proposal for increased disclosure, as well as suggestions for improving it. The British Columbia Branch of the Consumers Association pointed out that the efficiency of the system would depend largely on the type and format of the information required. The Quebec Chamber of Commerce expressed preference for increased self-regulation in dealing with conflicts situations and recommended, among other things, a policy of disclosure of interest in other institutions and a corporate code of ethics. While supporting the proposal the Canadian Bankers' Association suggested that it did not go far enough and recommended a number of additional changes including quarterly reports of balance sheet and income statements along with annual reports. The British Columbia Central Credit Union pointed out that there may be difficulty as a result of statutorily imposed rules requiring confidentiality of client information.

The Committee is in agreement with the Green Paper proposal to increase institutional disclosure of information with respect to the conditions of the financial institutions offer of services; fees and commissions involved and the existence of a Chinese Wall and its implications for the customer.

Therefore, the Committee recommends:

- 91. That government consult with trade associations, professional groups, financial institutions and consumer groups in developing guidelines for increased institutional disclosure of information to enhance the ability of consumers to make informed choices in view of the increased possibility of conflicts of interest resulting from product bundling, corporate affiliations and networking.**

### ***Financial Conflicts of Interest Office***

The Green Paper proposed that a government funded office be established to assist aggrieved customers seeking restitution for conflicts of interest abuses. It would be staffed by lawyers and individuals experienced in the area of financial institutions, who would make representations to financial institutions on behalf of the aggrieved party and where necessary launch civil suits to recover losses.

Currently the cost of litigation, the lack of concrete information with respect to the alleged abuse and the burden on the individual to prove wrongdoing on the part of the institution make it very difficult for individuals to commence legal actions against financial institutions, for real or perceived abuses of conflicts of interest. The great number of departments both federal and provincial, having responsibility for consumer protection, making it difficult for consumers to determine their rights and seek timely administrative or legal action. Consequently, the establishment of a Financial Conflicts of Interest Office would facilitate consumer remedial actions.

The Committee received considerable testimony against the creation of a Conflicts of Interest Office. Since there has been very little evidence of conflicts of interest situations arising in the past, scarce supervisory resources should therefore be directed to other areas where they will do the most good. Current civil remedies available to consumers seem adequate. Matters to be dealt with by the proposed Office now fall largely within provincial jurisdiction and the establishment of such an Office could create undesirable conflicts between federal and provincial authorities. Provincial authorities could expand their existing regulatory facilities to deal with the matters to be undertaken by the proposed Federal Office. Lastly the danger that the Conflicts of Interest Office would try conflict abuses in the media before they are adjudicated could produce a negative impact on the reputation of the financial institution involved.

The Insurance Bureau of Canada was adamantly opposed to the establishment of the Office on the basis that it was unnecessary, as there are currently wide protections for consumers under the insurance legislation and the *Unfair Practices Act*. The provincial Superintendents of Insurance have wide powers to deal with specific problems in the insurance industry. The B.C. Central Credit Union recommended, as an alternative to the Conflicts of Interest Office, that all federally incorporated financial institutions comply with provincial consumer protection legislation. The Quebec Board of Notaries recommended that the Financial Conflicts of Interest Office fall under provincial jurisdiction and be attached to the Department of Justice in each province. The B.C. Branch of the Consumers Association of Canada questioned the merits of the Office which it perceived as essentially an after the fact method of handling conflicts of interest problems.

The Committee is of the view that there is no need to establish a federally funded Conflicts of Interest Office. While there is the possibility of conflicts of interest abuses in the future, these are not seen as an area of serious potential trouble requiring the allocation of scarce supervisory resources and additional supervisory structures. Also given provincial jurisdiction for many of the matters which would be dealt with by the proposed Office its creation would lead to increased disharmony between federal and provincial regulatory officials. Finally as noted in other sections of this report, the Committee is of the opinion that future conflicts of interest situations can be better handled through the combination of greater institutional self-regulation, the establishment of Chinese Walls and improved disclosure.

Therefore, the Committee recommends:

- 92. That the proposed Financial Conflicts of Interest Office not be established.**

## **G. Corporate Governance**

The Green Paper proposed increased institutional self-regulation for federally incorporated financial institutions, with the board of directors playing an enhanced



role. The changes proposed included updating the corporate governance provisions of non-bank financial institutions; increasing the standard of care of a director and of committees of the board; creating rules relating to changes in board size and composition; and introducing penalties for non-compliance.

The Green Paper has recommended important changes in corporate governance, which together with improved supervision and regulatory updating would be the cornerstones of the proposed regulatory reform. Most of the corporate governance changes will impact on the future role of the board of directors.

One of the basic premises of the Green Paper is that financial institutions have a special role in the financial life of the economy which requires the highest standards of corporate performance to ensure efficiency, and system stability and soundness. It has identified the board of directors of financial institutions as having primary responsibility for corporate performance in the context of public policy objectives and community standards. In putting forward proposals for a new role and standards for board performance, the Green Paper raised some important issues with respect to how corporate performance should be measured and by what standards; to whom do these standards apply and for whose benefit. Similar issues are currently being examined by several other Canadian and foreign jurisdictions.

This section examines the following items with respect to corporate governance generally and the role of the board of directors:

1. Special Act Corporations
2. Standards of Care
3. Registry of Directors
4. Corporate Group Responsibility
5. Standards of Attention and Supervision
6. Limits on Board Size
7. Outside Directors
8. Interlocking Directors

### ***Special Act Corporations***

As the Green Paper pointed out one of the most significant changes resulting from the *Canada Business Corporations Act* as a model for loan, trust and insurance companies is that they would acquire the capacity of a natural person and would no longer be deemed “special act companies”. The trust and life insurance industries have for several years advocated these changes, which, as in the case of chartered banks and commercial corporations, would give them the right to conduct any business, other than that specifically prohibited by law.

Witnesses representing the trust and insurance industry indicated their strong support for this proposal; nor was there opposition from others.

The Committee concluded that there is no justification for continuing to designate trust, loan and insurance companies as “special act companies”, particularly as it puts them at competitive disadvantage in an environment of frequent product change and innovation.



Therefore, the Committee recommends:

93. That amendments be made to the legislation governing trust, loan and insurance companies to give them the capacity of a natural person, and similarly modifications, as appropriate, be made to the legislative powers of financial co-operatives and mutual insurance companies.

### *Standards of Care*

The duties and standards of care of directors have developed in common law and only recently has there been an attempt to upgrade and codify them in statute law in Canada, the U.S.A. and the United Kingdom.

The *Canada Business Corporations Act* provides that in carrying out their duties directors and officers must exercise the care, diligence and skills that a reasonable "prudent person" would exercise in comparable circumstances.

It is interesting to note that when the Business Corporations Act was first introduced in the 1970's the standard was that of a "prudent director". This was subsequently replaced by the "prudent person" standard because of representations from industry that the standards for boards were so high that this would deter non-professional people with wide community representation from serving as directors.

The Green Paper has proposed that the standard of care for directors be increased from that of an ordinary "prudent person" to that of a "prudent and experienced business person".

The Ontario Consultative Draft of June 1985 of the proposed Trust and Loan Corporation Act recommended raising the standard of duty and care for the trust industry to that of a "prudent director". Additionally it also provided that when considering whether a particular transaction or course of action was in the best interest of the corporation that directors would also have to show due regard to depositors as well as to the shareholders of the corporation.

The Committee's overriding concern, and one which was also shared by many witnesses, is to assure that standards of care are developed which reflect the special role and responsibilities of directors of financial institutions but which are not so stringent as to impose unrealistic restraints on board membership. The Committee heard many recommendations which urged a balanced board, to assure a majority of directors with business knowledge while at the same time permitting the election of directors with a wide range of international, regional and non-financial interests or skills. It is also aware of the difficulty in developing a uniform standard of care for all financial institutions ranging from small local entities to multi-billion dollar international banks. The Committee strongly endorses the Green Paper recommendation to increase the standard of care of directors of financial institutions. It would however prefer the standard be that of a "prudent director" in comparable circumstances, rather than the standard of a "prudent and experienced business person". It is concerned that the Green Paper test would not necessarily represent a higher standard than that of a "prudent director" and because of its newness might cause some confusion among financial institutions. The Committee would hope that in dealing with the increased standard that officials of NFAA will make it clear, particularly as it relates to the proposed new registry of directors that the more stringent test would not preclude the appointment of qualified directors with interests or skills other than in business and finance.

Therefore, the Committee recommends:

- 94. That the standard of care of the board of directors be increased from that of a prudent person to that of a prudent director.**

### *Registry of Directors*

In order to assure that only appropriate individuals serve on the board of directors of financial institutions, legislation should be enacted requiring such individuals to be registered with the appropriate regulatory authorities. This requirement will permit regulators to satisfy themselves that directors of financial institutions have the proper skills, experience and character to operate an institution to which the public has entrusted its funds. It will also be a benefit not only at the time individual directors are being considered but also in conjunction with the incorporation process or when licences are being considered for the first time or renewal.

A procedure of this type has been in use in the United Kingdom where extensive background information has for some years been required of all directors, and is also employed in the securities industry in the United States. It is currently in use in Canada in the securities industries. Similar procedures and requirements might be adopted as a guide.

While the Committee recognizes that this procedure would involve an additional regulatory burden on corporations and directors, it considers the requirement justified, particularly given the importance of continuing public confidence in the soundness and efficiency of financial institutions and the increased standards of care and supervision which are to be imposed on the board of directors.

Therefore, the Committee recommends:

- 95. That no person shall be a director of a financial institution unless the person is registered with NFAA and registration be granted only when the regulators are of the opinion that such person is suitable for registration.**

### *Group Corporate Responsibility*

The Committee agrees with the Green Paper proposal that directors of regulated financial holding companies should also be subject to the increased standards of care and supervision proposed for directors of operating financial companies. It does not however agree with the proposal of “corporate group responsibility” under which directors of controlled subsidiaries of a regulated financial corporation would be accountable for the actions of all the companies in the group.

As the Green Paper pointed out the implementation of this concept would require important revisions to the duties of corporate directors and would also not be applicable to corporations which has significant minority shareholders.

Therefore, the Committee recommends:

- 96. That the legal concept of “corporate group responsibility” not be introduced in the governing legislation of federally incorporated financial institutions.**



## *Standards of Attention and Supervision*

The Green Paper recommended higher standards of attention to the affairs of a corporation including being better informed about the company's business affairs through attendance at a minimum of three-quarters of the meetings authorized by the chairman of a board of directors.

While it examined the role and composition of a special board committee to control non-arm's-length transactions, it rejected this option in favour of a general ban on such transactions. Although it foresaw some relatively narrow applications where a board committee might be helpful. Also while it recommended the need to establish a Chinese Wall to control conflicts of interest, it did not recommend any specific oversight role for the board of directors.

Witnesses were supportive of the increased standards of attention but many were critical of the proposed requirement of attendance at board meetings. The Canadian Life Health Insurance Association was of the view that the attendance rule was overly restrictive and should be altered to require institutions to notify shareholders/policyholders of director attendance. The Canadian Bankers' Association wondered why it was necessary to have such a statutory limit and pointed out that under the *Bank Act*, directors' attendance at meetings is published and overseas directors may participate in meetings by telephone. The Trust Companies Association supported the attendance proposal but suggested that exceptions should be made for legitimate absences.

In its brief to the Committee, Royal Trust Limited outlined in detail the role, structure and membership criteria of its recently established Business Conduct Review Committee to deal with business ethics generally and related party transactions applicable to trustee and non-trustee situations (Appendix F). Several other witnesses also indicated that they also have established board committees performing a similar function.

The Committee supports the proposal to increase the standards of attention expected of directors, which is complementary to the increased standard of care. It does not however support the proposal to impose a statutory requirement that directors attend three-quarters of all board meetings. Given the new standards of care and performance expected of board members, the Committee believes that most will fulfill their responsibilities without the need for statutory attendance requirements. Sickness and other factors often make it impossible to attend board meetings at certain times. Also, as representatives from the Canadian Bankers' Association pointed out, the publication of directors' attendance at meetings and its circulation to shareholders is often conducive to a good attendance record.

As indicated in other sections of this report, the Committee strongly endorses the increased institutional supervision in the form of greater vigilance by the board of directors, through the establishment of special committees to deal with conflicts of interest and self-dealing situations.

Therefore, the Committee recommends:

- 97. That standards of supervision of directors be increased including, as appropriate, more extensive use of specialized oversight board committees aimed at limiting potential abuses arising from conflicts of interest and self-dealing situations and to generally prevent the misuse of corporate powers;**



- 98. That no statutory requirement be introduced for board attendance, although, as in the case of the *Bank Act*, directors' attendance at board meetings be required to be made public.**

### ***Limits on Board Size***

Considerable discussion took place within the Committee with respect to the maximum limit for the size of the board, including the practice of chartered banks to have boards, in excess of 25 members, including directors from major customer groups. The Green Paper justified the proposed size limitation on the grounds that it would assure the significance of the votes of individual directors.

Several witnesses opposed the upper limit of 25 members on the following grounds:

- While boards might be more effective administratively, they would limit useful regional, international and other representation which has proven to be useful to many financial institutions.
- Given the use of cumulative voting and specialized board committees, individual directors can, notwithstanding a relatively large board, play a active and significant role in board affairs.
- In some financial institutions, such as the credit unions, the board is looked upon as a vehicle for exposing members to the issues and opportunities facing the institution. A decision to impose an upper limit of 25 might in some cases limit this opportunity to become more familiar with and to contribute to the activities of the institution.

The Committee believes that despite the large size of some boards there is no evidence that individual directors are not given an opportunity to play a significant role; particularly in light of the increasing use of cumulative voting provisions and the expanded role being played by specialized board committees.

While the Committee recognizes the potential for self-dealing abuses when loans are made to directors or the companies they are associated with, it also believes that the proposed rules and procedures recommended in this report, together with current legislative provisions are adequate to deal with these situations.

Therefore, the Committee recommends:

- 99. That the minimum number of directors for financial institutions be determined by present governing legislation and that no upper limits be imposed on the size of the board.**

### ***Outside Directors***

The recommendation of this report requiring the establishment of a committee of the board of directors to review and approve all permissible non-arm's-length transactions makes it essential that directors on this committee be truly independent from management and the controlling shareholders. As the existing statutory requirements are not sufficiently strict, it is necessary to develop new and higher standards of independence for members serving on a committee with the expressed purpose of reviewing, monitoring and approving all self-dealing and conflicts of interest transactions.

As the Green Paper pointed out independence would be an essential feature of internal control committees which among other things might include directors who:

- are neither officers or employees (or their relatives);
- are not significant borrowers or have significant interests in the institution or its affiliates;
- do not belong to a firm supplying auditing, legal or other professional services.

The Committee has not examined the broad issues of the appropriate portion of the board which should consist of outside directors nor the criteria by which their independence should be determined. It noted however, that the CBCA and the *Bank Act* provide for the independence of directors in the case of the audit committee. The Committee also noted that the consultative draft of the Ontario Loan and Trust Corporations Act provides that one-third of the board was to consist of outside directors who would not be current or past employees or officers during the past two years, did not have a 10 per cent or more share ownership nor were relatives of the individuals in the above two categories.

Few witnesses commented on the issue of outside directors. Several commented on it indirectly by cautioning regulators not to put board qualifications so high that directors cannot be recruited without business experience. The Insurance Bureau of Canada commented that “outside” directors were quite common in the property and casualty insurance industry and served a very useful purpose. London Life pointed out that it was currently subject to the requirement that at least one third of its directors represent the interests of policy holders and be elected by them. It was also supportive of the requirement that at least one third of the board be outside directors.

The Committee is of the opinion that there is an increasing need for financial institutions to create a board of directors which is independent from management and controlling shareholders. One which is able to deal with the basic goal of corporate efficiency and profitability while at the same time being aware and responsive to the needs and standards of the public and communities in which it operates. The trend towards the appointment of outside directors should increase both the appearance of independence and the capacity to properly staff board oversight committees to monitor and approve all permissible non-arm’s-length transactions. The Committee does not believe it is necessary to introduce a statutory minimum on the proportion of outside director appropriate for financial institutions.

Therefore, the Committee recommends:

- 100. That all members of board committees established to monitor, review and approve non-arm’s-length transactions be independent members of the board with the criteria for independence to be established along the lines provided for the appointment of auditors in the *Canada Business Corporations Act* and the *Bank Act*.**

### *Interlocking directors*

Several features of the Green paper proposal, including closely-held ownership, financial and non-financial linkages, the financial holding company structure, and networking have led to the proposal to impose limits on interlocking directorships. The *Bank Act* revision of 1967 imposed restrictions on cross-directorships between banks and trust companies. Presently there are no limits on interlocking directorships among: trust, life, property and casualty and securities firms.

Some witnesses argued against the prohibitions to restrict interlocking directorships while most did not comment. Sun Life pointed out that 10 of its 17 directors serve as directors of banks and 2 on the boards of trust companies. It viewed the proposed ban on interlocking directors as both unnecessary and disruptive. The Insurance Bureau of Canada recommended against the ban on interlocking directors and pointed out that while such a prohibition might be appropriate for deposit taking institutions it was not appropriate for property and casualty companies where there is no conflict of interest involved. The Laurentian Group recommended that any restrictions in the *Bank Act* or any other future legislation preventing individuals from sitting on the boards of affiliated companies should be abolished.

Given the Committee's recommendations with respect to ownership and the financial holding company structure there seems to be little necessity to impose limits either on interlocking directorships, within holding company groups, nor with other financial institutions.

Therefore, the Committee recommends:

- 101. That no restrictions be imposed on financial directorships with other non-bank financial institutions nor on the percentage of directors serving on one or more boards within a holding company group.**





## **VII. Prudential Standards and Corporate Powers**

### **A. Diversification of Powers**

The Green Paper proposed that all financial institutions retain their exclusive core functions (commercial lending for chartered banks, fiduciary activities for trust companies, insurance underwriting for insurance companies, and corporate securities underwriting for investment dealers) and that expansion into other core functions be undertaken only through the creation of affiliated financial institutions under a financial holding company structure. This proposal was based on an implicit acceptance of closely-held cross-ownership by the Green Paper. If cross-ownership of institutions were to be permitted through a financial holding company structure, the retention of core functions for each type of institution within this structure followed the logic of such a structure. This institutional structure also appealed from a regulatory perspective since each institution within the cross-ownership structure would be regulated in accordance with its own legislation and supervisory system. As a result of this proposal, individual financial institutions could not directly expand their powers, but an ownership group could achieve broader powers through the establishment of a financial holding company which could own different types of financial institutions with different core functions.

A major problem with this proposal is the restriction it places on individual financial institutions that need to expand their powers for competitive reasons but which cannot, or do not wish to, establish a financial holding company structure. This proposal would reduce the flexibility with which financial institutions can organize and expand their financial activities and would also force all institutions into the same organizational structure if they wished to expand their powers. This limitation is particularly severe for smaller regional financial institutions which would be permanently locked into their existing core function with very little scope to expand into other "core" functions. In effect, institutions that do not become part of a holding company structure would be limited in the expansion of powers to those provided in their governing legislations only. This could place smaller institutions in an uncompetitive position compared to the larger financial holding company groups that could achieve diversification of powers through the establishment of affiliated institutions in other core activities.

A number of constraints in the Green Paper also created concerns about this approach to the question of diversification of powers. The proposals relating to the expansion of powers in the Green Paper were limited to non-bank financial institutions only. The expansion of powers for chartered banks is not being contemplated until the next scheduled revision of the *Bank Act* in 1990. This may shift the competitive balance between banks and non-bank institutions during the intervening period and could affect the relative growth potentials of the various institutions and ownership groups involved. Another inconsistency under the Green Paper proposals was the proposed treatment of mutual life insurance companies and financial co-operatives. These institutions, owing

to their unique ownership characteristics, cannot establish “upstream” financial holding companies through which they could expand into other core activities. Instead, it was suggested that they be allowed to form downstream financial holding companies or subsidiary financial institutions as their major means of diversification. This proposal would thus place these institutions in a unique position and result in different treatment of similar institutions simply on account of the corporate structure, such as the case between stock and mutual life insurance companies.

One alternative to the Green Paper proposal would be to allow the diversification of powers by granting additional in-house powers within their current institutional structures. For example, the commercial and consumer lending power for trust and insurance companies could be expanded by allowing these companies to invest a greater percentage of their assets in this type of lending under specified limits or through an expansion of their current basket clause provision. The extent of this power expansion would be limited to a specified percentage of assets.

Another alternative to the Green Paper proposals on the expansion of powers would be to allow diversification through the formation of downstream subsidiary financial institutions, either directly or through a downstream holding company. For example, a life insurance company that wished to expand into trust activities could form a subsidiary trust company to undertake these activities. Investments in subsidiaries, except for real estate subsidiaries, would be deducted from the capital of the parent company to prevent the double counting of capital. This approach would maintain the separation of “core” powers as in the Green Paper but would not require the use of upstream financial holding companies since cross-ownership would not necessarily be involved. Each type of institution could also be regulated in accordance with its own legislation and supervisory system but reporting on a consolidated basis would also be required. The one area of expansion that is difficult under this approach would be commercial lending powers through a bank subsidiary unless closely-held ownership of banks is permitted. The views of the Committee on this matter are discussed under the section on Schedule ‘C’ bank and ownership.

The Committee heard considerable evidence regarding the powers expansion proposal of the Green Paper and alternatives to that proposal. The evidence pointed out that a flexible approach to diversification is both necessary and desirable because of the varying circumstances facing non-bank institutions of different types and sizes. It was indicated by many witnesses that any attempt to force all institutions into an upstream financial holding company structure in order to obtain diversification powers would seriously discriminate between large and small institutions and would entail unnecessary and costly re-structuring even for large institutions and ownership groups. The preference among a majority of witnesses was for a combination of greater in-house powers, particularly in the commercial lending area, and the ability to form direct subsidiaries to undertake fiduciary and insurance activities with the precise choice of structure being left to individual institutions.

The Committee accepts this evidence and concludes that a flexible approach to the expansion of powers is required if all non-bank institutions are to have equitable opportunities to expand their activities. This, the Committee concludes, could involve the expansion of powers through an upstream holding company with affiliated institutions, through downstream holding companies with subsidiaries, through direct subsidiaries and through limited expansion of in-house powers within existing institutions. In the case of downstream holding companies and subsidiaries, except real estate subsidiaries, the Committee feels that if strict rules regarding the double counting of capital are applied, these investments should not be limited to specified



percentages of assets or capital of the parent institution. The Committee also concludes that this expansion of powers should be limited to the non-bank financial institutions and that the evidence does not warrant the extension of additional powers to the chartered banks until the next scheduled revision of the *Bank Act* in 1990.

To ensure that future expansion of financial institutions would not occur at the expense of the stability or solvency of the system, the investment powers outlined below for each type of institution has been reviewed and revised within an overall framework of prudential regulation. Of particular concern to the Committee are questions relating to capital adequacy and leverage. Specifically, they pertain to the types of instruments that ought to be allowed in a uniform definition of capital for all federally regulated financial institutions, the treatment of different classes of capital for purposes of leveraging, and the treatment of equity investment in a subsidiary by a parent in terms of leverage.

## B. Initial Capitalization

The minimum initial capital required for the establishment of trust, loan and insurance companies has been in effect for several decades and has never been revised. The Committee therefore concurs with the proposal contained in the *Technical Supplement* to increase the minimum initial capitalization requirements substantially as set out below.

Proposed Minimum Levels of Start-Up Capital

	Current Statutory Levels	Proposed Statutory Levels
Trust Companies	\$1 million	\$5 million
Loan Companies	\$0.5 million	\$5 million
Life Insurance Companies	\$2 million	\$6 million
Property and Casualty Insurance Companies	\$1.5 million	\$5 million

While the new initial capitalization requirement would not affect most federally incorporated property and casualty insurance companies it has been brought to the attention of the Committee that many provincially chartered companies may have serious difficulty in complying with this requirement if they wished to participate in the insurance policyholder compensation plan proposed to be administered by the NFAA. Hence, it is the Committee's view that it would not be unreasonable to "grandfather" existing property and casualty insurance companies that do not meet the requirement.

Furthermore, the Committee recommends:

- 102. That the Minister of Finance or the Minister of State (Finance) have the discretionary power to review and revise the minimum initial capitalization requirement, as deemed appropriate;**
- 103. That life and trust companies be allowed a 5-year transition period to comply with the new initial capitalization requirements, and that existing property and casualty insurance companies, which do not meet such requirements be "grandfathered".**

## C. Capital

The *Technical Supplement* proposed that the definition of capital for regulated financial institutions be reviewed and that permissible instruments to be included in the definition of capital meet the following criteria:

- those which have no date of maturity or not redeemable and are subordinated to the claims of depositors and policyholders;
- those on which payment of income can be suspended in accordance with the earnings of the institution;
- those which do not contain restrictive covenants regarding future issues of equity.

It is generally recognized that the guidelines issued by the Inspector General of Banks in March 1983 on the definition of capital for purposes of measuring the capital adequacy of Canadian chartered banks constitutes a comprehensive discussion of the subject. Indeed, the properties of permanence, freedom from mandatory fixed charges against earnings, and subordination to the rights of depositors and other creditors are the critical criteria for determining the admissibility of capital instruments in the capital base of chartered banks.

While common shares, contributed surplus, retained earnings and accumulated appropriations for contingencies readily qualify as base capital by virtue of possessing the three above-mentioned properties, how preferred shares and subordinated debentures ought to be treated is less straightforward. Any institution wishing to raise capital must strike a balance between the need for funds to ensure an acceptable risk profile in the market and the need to provide a sufficient return on equity to ensure a new issue to be attractive to prospective investors. This trade-off between the need for funds and the need for profitability is further complicated by the tax treatment of the various capital instruments and hence their receptivity by investors. For these considerations, preferred shares and subordinated debentures have been accepted by bank regulatory authorities in both the United States and the United Kingdom for inclusion in the capital base of a bank to a limited degree and subject to specified constraints. In recognition of the competitive significance such a rule may have on Canadian banks, the Inspector General of Banks has also adopted this distinction between common equity (often also referred to as primary capital or base capital) composed of common shares, contributed surplus, retained earnings and accumulated appropriations for contingencies, and uncommon equity (often also referred to as secondary capital or supplementary capital) composed of preferred shares and subordinated debentures.

While preferred shares and subordinated debentures are generally considered to be secondary capital, under the current guidelines of the Inspector General of Banks, certain preferred shares could qualify as primary capital. These would include:

- perpetual preferreds where the aggregate redemption obligation of the issuing institution represents 15 per cent or less of the issue amount;
- long-term convertible preferreds subject to the three following conditions:
  - where the term to maturity is 20 years or more,
  - where no redemption occurs in the first 10 years, and
  - where the maximum redemption obligation in any single year is restricted to 5 per cent of the original issue amount.

For subordinated debentures to be included in secondary capital, the Inspector General imposes the following standards to be observed:

- subordination to deposit obligations,
- minimum term to maturity of 5 years with no redemption or retraction privilege in the first five years, and
- no performance covenants that could potentially interfere with a bank's ability to conduct normal banking operations, such as accelerated redemption in the event of failure to meet particular earnings coverage test.

It has been brought to the attention of the Committee that the Inspector General of Banks has recently accepted an issue of subordinated debentures by a chartered bank as primary capital. The decision was based upon the following considerations:

- term to maturity of 99 years,
- no redemption or retraction privileges by holders of the instrument,
- redemption and retraction by the institution subject to prior supervisory approval, and
- yield on the debentures would decline pro rata in the event that the dividends payable on common equity declined.

Lastly, the Inspector General of Banks stipulates two general limits with respect to the use of secondary capital:

- secondary capital cannot exceed primary capital;
- preferreds and subordinated debentures considered to be primary capital cannot exceed 20 per cent of common equity.

The Committee endorses the approach used by the Inspector General of Banks to differentiate primary and secondary capital as a flexible and practical approach to addressing the need for prudential standards by regulators as well as the need for capital by institutions. The Committee believes that there is some merit in establishing a uniform standard definition of capital for competitive equity reasons. Trust companies up to now have not utilized subordinated debentures to any extent as a source of capital. Insurance companies are not permitted to issuing debentures for capital, and have only begun using preferred stock as a form of capital over the past year or so. Mutual insurance companies face a particular challenge in the new environment under the proposed diversification of powers. Presently, their only external source of capital is from the sale of participating policies. The ability to raise capital from outside sources through the issuance of preferred stock and subordinated debentures will make the diversification of power proposals of this report more meaningful to these companies.

The Committee therefore recommends:

- 104. That NFAA be encouraged to adopt a two-tier structure for the definition of capital in respect of trust and insurance companies similar to that for the chartered banks;**
- 105. That both stock and mutual insurance companies as well as their subsidiaries be allowed to issue preferred stock and subordinated debentures.**

## **D. Leverage**

While infusion of capital is foremost for solvency considerations, the profitability derived from the capital investment (i.e. return on equity) is dependent on leverage (i.e.



debt to equity ratio) and asset quality. All factors being equal, a more highly leveraged operation would yield a higher return on equity than a less highly leveraged operation. While this incentive towards profitability tends to induce institutions to operate at as high a leverage as permitted by regulation, supervisors must ensure that the permissible leverage would be sufficient for the shareholders to earn an acceptable level of return to maintain investment in the institution and yet not so high as to jeopardize the fundamental solvency of the institution.

The formulation of a uniform standard of capital for banks, trust and insurance companies would not be meaningful unless the allowable leverage for the various types of institutions are also determined on a comparable basis.

Under current legislation and regulations, the largest and well diversified Canadian banks may operate with a leverage ratio (i.e. ratio of assets to capital) not exceeding 30 times. Small and less established banks including foreign bank subsidiaries are limited to a leverage of 20 times. Large foreign bank subsidiaries with capital exceeding \$15 million and total assets exceeding \$500 million may operate with a leverage of up to 25 times. The current statutory borrowing multiple for trust companies ranges from 12½ times to 25 times. In the interest of strengthening prudential standards and providing a comparable guideline on leverage for all deposit-taking institutions, the Committee recommends:

- 106. That the range of permissible leverage for all deposit-taking institutions be reduced over some period to between 10 and 20 times and that NFAA be encouraged to establish comparable standards and criteria for granting any increase in leverage to all such institutions;**
- 107. That institutions be allowed to operate with a leverage above the permissible limit only when solvency and market conditions are deemed to be appropriate by NFAA.**

Having determined the desirable range of leverage ratios, it is imperative to ensure that the various components of capital, particularly of secondary capital, of both types of institutions be treated in a similar manner for leveraging purposes. Preferred shares and subordinated debentures of chartered banks are subject to a straight-line amortization in the final five years prior to maturity. Furthermore, for purposes of leveraging, these instruments of secondary capital are only counted as having one third the weight of primary capital. In contrast, preferred shares by trust companies are not subject to amortization and are counted as having the full weight of common equity for the calculation of the borrowing base. Subordinated debentures are not included as capital for the purposes of borrowing limits. In addition, the Superintendent of Insurance has the discretionary power to authorize subordinated shareholder loans (i.e. loans by a shareholder to the trust company for a fixed term where the legal rights of the shareholder are subordinated to those of depositors and other creditors) as part of a trust company's borrowing base on a temporary basis when it might be difficult for the company to secure permanent capital. In order to provide a consistent framework in determining leverage for both trust companies and chartered banks, the Committee recommends:

- 108. That all preferred shares and subordinated debentures having an outstanding maturity or retraction right exceeding 5 years and forming part of secondary capital of an institution be allowed to have the weight equalling one third of common equity in determining leverage, and that such instruments with a maturity or retraction right of less**

than 5 years be subject to a straight-line amortization for leverage purposes.

## **E. Double Leverage**

When a financial institution creates downstream subsidiaries as envisaged by the diversification of powers proposed in this report, prudential safeguards must be established to ensure that the equity investment made by the parent in a subsidiary is not counted as equity in the parent company as well as in the subsidiary. The prudential implications of this type of double counting of capital is especially serious when the subsidiary itself is also a financial institution leveraging its operations with funds entrusted to it by the public at large. The net effect of the double counting of capital is leveraging a given amount of equity capital twice – double leveraging. This would negate the attempt to define leverage for chartered banks and trust companies on the basis of a comparable definition of capital. It would also thwart the intent to strengthen prudential standards by reducing the statutory range of allowable leverage.

Under the current regulatory regime, life insurance companies are permitted to double count capital in respect of their equity investments in a foreign life insurance subsidiary or a domestic property and casualty insurance subsidiary. Similarly, chartered banks are allowed double leveraging when share investments in an associated corporation does not exceed 20 per cent of that corporation's equity capital. However, when such investments exceeds 20 per cent, the amount of the equity investment would be deducted from the bank's base capital. Although double leveraging has not been identified by supervisory authorities as a major prudential concern because of the limited powers trust and insurance companies now have under their respective legislation to create financial subsidiaries. It would become a significant supervisory matter if the diversification of powers to create downstream financial subsidiaries by trust and insurance companies proposed in this report were to be adopted.

Under the Green Paper proposal, diversification of powers by trust and insurance companies into other areas of financial services would have to be accomplished through the structure of an upstream or downstream financial holding company. The proposed restrictions pertaining to inter-affiliate transactions as well as the inherent corporate inability for mutual insurance companies and financial co-operatives to raise outside capital prompted the government to consider allowing double counting of capital by these institutions in respect of their investments in a downstream financial holding company and subsidiaries, albeit limited to an aggregate limit of 5 per cent of assets of the investing company. It is the Committee's view that without the requirement to establish a financial holding company in order to create subsidiaries in other areas of financial services coupled with the power to issue preferred stock and subordinated debentures would obviate the need for mutual insurance companies and financial co-operatives to be accorded special treatment insofar as double leveraging is concerned. It would also seem more equitable to have a single rule for all financial institutions.

Therefore, the Committee recommends:

- 109. That the amount of equity investment in subsidiaries except real estate subsidiaries created by all federally regulated financial institutions be deducted from the base capital of the investing institution.**

In order to ensure double leveraging would not be achieved through the acquisition of an existing financial institution under the guise of portfolio investments, the Committee further recommends:



110. That when share investments in any existing financial institution exceed 20 per cent of the voting stock of that institution, the entire amount of investment be deducted from the base capital of the investing institution.

## F. Commercial Lending

One of the reasons for the trust and insurance industries to seek a comprehensive revision of their governing legislations is among others to obtain greater scope of operation in some of their non-traditional activities, such as consumer and commercial lending. Insofar as commercial lending is concerned, the Green Paper and the *Technical Supplement* proposed a combination of in-house commercial lending power up to 5 per cent of assets and the possibility for trust and insurance companies to conduct unlimited commercial lending through the establishment of a Schedule 'C' bank within the structure of a financial holding company. The rationale for the proposal as enunciated by both the Minister of State (Finance) and the Governor of the Bank of Canada is based on several considerations. Foremost is the notion that commercial lending is the core function of chartered banks. Moreover, it is an activity historically regulated under the *Bank Act* whereby the major suppliers of commercial credit in the country, namely chartered banks, are subject to reserve requirements prescribed by the Bank of Canada. The proposal recognizes the need to provide some flexibility for existing non-bank financial institutions to conduct commercial lending within their respective institutional structure. However, beyond the limit of 5 per cent of assets, it is the view of the Green Paper that the non-bank institutions would be engaging in commercial lending in a major way. It would therefore be desirable for these institutions to establish separate entities known as Schedule 'C' banks in order to participate fully in the commercial lending market. The requirement for the Schedule 'C' bank to maintain non-interest bearing cash reserves with the Bank of Canada would thus preserve the competitive equity among all suppliers of commercial credit.

Of the one hundred thirty seven submissions received by the Committee, only four groups endorsed the concept of a Schedule 'C' bank. Furthermore, only one of the four groups was a non-bank institution. The most important reason for the non-acceptance of the Schedule 'C' proposal lies in its impracticality. In addition to the high cost of establishing a bank, one of the intended beneficiaries of this proposal, namely trust companies, would have to duplicate their existing deposit-taking function. The combination of these two factors would effectively eliminate small trust companies from competing in the commercial lending market. Moreover, most non-bank institutions submitted to the Committee that they did not wish to enter into banking, but simply needed greater commercial lending power.

The rationale provided by the trust industry and the life insurance industry for greater commercial lending power under their respective governing legislations were different. For the trust industry, it argued that their traditional residential mortgage market has been subjected to intense competition from the chartered banks since the 1967 revision of the *Bank Act* when chartered banks were permitted to provide residential mortgages. Over the years, as trust companies became relatively more successful in their deposit gathering activity, the scope of their traditional lending activity has proved to be limited. Greater commercial lending power would widen the scope of their asset use in response to a changing competitive environment in the market place. Moreover, since interest rates have become more volatile, an increase in floating rate assets would be desirable for matching purposes. In presenting the case to the Committee, one trust company official stated that most trust companies would not



be involved in commercial lending if chartered banks were to be disallowed in residential mortgage lending.

The life insurance industry contended that commercial lending in the form of private placements is an appropriate activity for them. Due to the relative long-term and fixed rate nature of the industry's liabilities, most private placements done by life insurance companies are with a fixed rate and with a term to maturity beyond five years. Not only would this seem prudent in terms of matching the terms and rates of assets with those of liabilities, it is also generally recognized as a segment of the lending market where there is not an excessive supply of such credit.

Under the investment rules of the existing federal insurance and trust legislations, eligible investments are determined according to a number of quality of asset tests such as earnings and dividends record or loan to value ratio. All other ineligible investments including commercial loans would fall under the category of basket clause investments which is subject to an aggregate limit of 7 per cent of assets of a trust or insurance company. An additional difficulty created by the *Technical Supplement* was its proposed definition of a commercial loan. This was defined to include all means of advancing funds, credit, or guarantee of funds to businesses except securities issued under prospectus, securities issued in private placements with a sufficiently large and varied subscribing clientele as to be virtually the equivalent of a market offering, commercial paper issued under prospectus or the equivalent of a market offering, and corporate mortgage loans that meet the 75 per cent loan to value ratio or insured corporate mortgage loans. This proposed definition of commercial loan would render many eligible investments under the existing quality of asset investment test to be basket clause investments, one notable example being the private placements of life insurance companies. Furthermore, numerous companies' current level of private placements already exceed the proposed allowable limit of 5 per cent of assets. While the life insurance industry did not propose a definition of commercial lending, it did submit to the Committee that private placements should be excluded from the definition, however defined. In addition, it suggested that a limit of 20 per cent of assets as being appropriate if such activities were to be confined within a percentage of total assets. The trust industry recommended a limit of between 20 and 25 per cent of assets and also argued for a definition by exclusion through the continued application of the quality of asset tests for determining eligible investments. As a result, term loans over one year and private placements would be excluded provided the client company's earnings record met the requirements of the quality of asset test. Similarly, commercial mortgages would be excluded provided the 75 per cent loan to value ratio has been observed. Whereas representatives from the trust industry referred to commercial lending as unsecured lending, lending against current assets such as receivables, working capital lending and factoring, the chartered banks seemed to view commercial lending as any lending to a commercial enterprise. It is worthy to note that the *Bank Act* also uses the exclusion approach for determining what banks are allowed to do.

While the Committee was unsuccessful in developing a definition of commercial lending, it questions the feasibility and practicality of doing so in view of innovations in financing techniques. It also seems obvious that if commercial lending were the core function of banking, defining it would amount to defining banking. Therefore, defining commercial lending would seem to be more appropriate as an object of the decennial review of the *Bank Act*.

For reasons of practicality, flexibility and competitive equity, the Committee recommends:

- 111. That all investments for which no specific aggregate limits are imposed be considered as basket clause investments for non-bank financial institutions;**
- 112. That the aggregate limit on basket clause investments for all non-bank financial institutions be established at 15 per cent of assets.**

The Committee shares the concerns of chartered banks that the granting of greater commercial lending power to non-bank financial institutions may result in competitive inequity. It is the view of the Committee that the requirement for chartered banks to maintain non-interest bearing cash reserves with the Bank of Canada constitutes a form of hidden taxation. As at the end of August this year, this amounted to almost \$2.5 billion. Based on an interest rate assumption of 10 per cent, the effective cost to the Canadian banking system for maintaining these reserves would be approximately \$250 million. Notwithstanding that the Green Paper has proposed to eliminate such requirements with respect to term deposits exceeding one year in maturity, and given the fact that there seems to be some divergence of opinion among experts about the necessity of reserves for the conduct of monetary policy, the Committee therefore recommends:

- 113. That the requirement for chartered banks to maintain non-interest bearing cash reserves with the Bank of Canada be eliminated;**
- 114. That the Minister of Finance, if necessary, to make up this loss of revenue, consider the advisability of imposing a tax on the total deposits of all deposit-taking institutions.**

## **G. Quality Mortgage**

In so far as owner-occupied residential property is concerned, the *Technical Supplement* defined the concept of a quality mortgage to be any first mortgage that does not exceed the 75 per cent loan to value ratio or any such excess which is either insured or guaranteed by a government agency, and junior mortgages which are similarly insured or guaranteed. There is some concern expressed by industry that the definition may be unnecessarily restrictive in instances where there was no third party claim on the property and a single financial institution has provided both first and junior mortgages to a borrower the sum total of which did not exceed the 75 per cent loan to value ratio. In such situations, it can be argued that the institution has not extended credit beyond any prudential limit provided the general limitation on a single mortgage loan not exceeding 15 per cent of shareholders' equity has been observed. The extension of this reasoning is that junior mortgages in such cases may well merit to be considered as quality mortgages.

Therefore, the Committee recommends:

- 115. That the definition of a quality mortgage with respect to owner-occupied residential property include first and junior mortgages provided the following conditions are met:**
  - a single financial institution provided both the first and the junior mortgage loans;**
  - no third party claim on the property in question;**
  - the total value of the first and junior mortgage not exceed the 75 per cent loan to value ratio;**

—no single mortgage loan exceeding 15 per cent of shareholders' equity of the lending institution.

With respect to other properties, the *Technical Supplement* proposed to substitute the current 75 per cent loan to value test by a number of rules in order to strengthen the control of risk exposure to real estate lending. These proposed rules relate to the adequacy of cashflow from the mortgage, third party encumbrance on the property, and whether mortgages are insured. The Committee received some evidence from industry groups that the proposed definition of a quality mortgage with respect to property other than owner-occupied residential property would adversely impact upon their ability to provide construction financing because of inherent difficulties in applying the cashflow test to construction financing. Such financing would thus be considered as non-quality mortgages subject to an aggregate limit of 5 per cent of assets. This would be equivalent to 100 per cent of equity for a company leveraged at 20 times. Given the Committee's recommendation to increase the basket clause from 7 to 15 per cent of assets, the proposed rules would not seem as constraining and onerous as they seem. Since the Committee does not believe that lending institutions should be exposed to the same degree of risk as real estate developers, it has concluded that the rules proposed by the *Technical Supplement* are reasonable and serve a useful purpose in controlling the risk exposure of lending institutions in real estate development ventures.

## H. Trust Companies

The Committee recommends the following investment rules for trust and loan companies:

116.

<b>A. MINIMUM INITIAL CAPITALIZATION</b>	<b>\$5 million</b>
<b>B. BORROWING MULTIPLE</b> (trust companies only)	<b>10x – 20x on a consolidated basis</b>
<b>C. ASSET MIX</b>	<b>PER CENT OF ASSETS</b>
Debt securities and quality mortgages	<b>Minimum 60 %</b>
Preferred shares	<b>Maximum 10 %</b>
Non-quality mortgages	<b>Maximum 5 %</b>
Real estate and real estate subsidiaries	<b>Maximum 5 %</b>
Subsidiaries:	
Financial	<b>No statutory limit</b>
Non-financial	<b>Aggregate Maximum 5 %</b>
	<b>Each individual subsidiary, Maximum 2 %</b>
<b>Basket clause(except real estate)</b>	<b>Maximum 15 %</b>
<b>D. MAXIMUM EXPOSURE TO 1 INDIVIDUAL OR GROUP OF RELATED ENTITIES</b>	<b>20 % of shareholders' equity</b>
<b>E. PORTFOLIO INVESTMENT</b>	<b>Maximum 20 % of voting stock</b>



Where the above proposed limits differ from those contained in the *Technical Supplement*, clarifications are elaborated in the sections below.

### ***Real Estate***

Whereas the *Technical Supplement* contained a variety of rules regarding real estate holdings depending on whether it was for investment or for own use, and whether it was income-producing or non-income producing, it is the Committee's view that the limit of 5 per cent of assets on all real estate holding including those for own use would suffice for prudential regulation. For a trust company with a maximum statutory leverage of 20 times, 5 per cent of assets is equal to 100 per cent of shareholders' equity. The maximum exposure to real estate by a fully leveraged trust company is therefore the total shareholders' own funds. No depositors' funds would be exposed to such risks. Moreover, it would seem impractical to enforce any sub-limit on real estate investments because there will always be extenuating circumstance where companies would be able to plead for an exemption from the supervisory body. Since all financial institutions are to adopt a "prudent man's rule" for their investments coupled with higher standards of care for the board of directors, the sub-limits on real estate investments would not seem necessary. However, any real estate in excess of 5 per cent of assets would not be permitted as basket clause investments.

### ***Subsidiaries***

The Committee distinguishes investments in subsidiaries established by a financial institution depending on whether the subsidiary in question is a financial or non-financial corporation. In the case of a financial subsidiary, no statutory limit on investment is required because double leveraging will not be permitted. Consequently risk exposure through investments in downstream financial subsidiaries would not increase disproportionately. The limit proposed for investments in non-financial subsidiaries reflects the Committee's views on the co-mingling of financial and non-financial activities as expressed elsewhere in this report. It is believed that public funds entrusted with financial institutions are primarily for financial intermediation and should therefore not be subject to risks associated with non-financial activities undertaken by these institutions. The Committee concurs with the proposal contained in the *Technical Supplement* to treat real estate held through a real estate subsidiary in the same manner as if it were a direct real estate investment. The Committee also wishes to emphasize that real estate subsidiaries will be restricted to activities pertaining to real estate and not be given the powers of a natural person to engage in other businesses.

### ***Basket Clause***

The *Technical Supplement* proposed to eliminate the provision of a basket clause for unspecified investments. Instead, it proposed to allow trust companies to invest up to 5 per cent of assets in commercial lending, and up to 10 per cent of assets in consumer lending. For reasons outlined in an earlier section under commercial lending, the Committee concluded that there is merit in retaining a basket clause for investments to which no specified aggregate limits apply such as common stocks, leasing, factoring, consumer and commercial lending. Moreover, the basket may apply to all specified investments that have exceeded the imposed aggregate limit except real estate.

*Portfolio Investments*

Whereas the investment limits under the category of subsidiaries relate to de novo subsidiary corporations created by the parent company, the limit on portfolio investments relates to share investments in an existing corporation. The Committee believes it is important to distinguish passive investments from active investments. The *Technical Supplement* proposed the test for determining corporate control or active participation in a business as 10 per cent of voting stock. This will be a significant tightening from the current rule of 30 per cent. The Committee believes that 20 per cent would be more constraining than the present rule to reflect the intricacies of techniques by which effective control of a corporation can be exercised. At the same time, it would not be as onerous as the proposed 10 per cent limit for divesting. If, for example, a financial institution wished to invest in more than 20 per cent of the voting stock of an existing corporation, the investment rules for subsidiaries would apply because participation beyond 20 per cent would be considered being actively engaged in the business of the corporation. In accordance with the Committee's proposal on double leveraging, the full amount of the investment would be deducted from the base capital of the investing corporation. This is to ensure that the double counting rule with respect to investments in subsidiaries remains neutral whether the subsidiary in question is newly established or acquired through share ownership.

**I. Life Insurance Companies**

The Committee recommends the following investment rules for stock and mutual life insurance companies:

117.

<b>A. MINIMUM INITIAL CAPITALIZATION</b>	<b>\$6 million</b>
<b>B. LEVERAGE</b>	<b>To be determined pending introduction of a minimum continuing capital and surplus requirement which varies by the nature of liabilities</b>
<b>C. ASSET MIX</b>	<b>LIMITS</b>
Debt securities and quality mortgages	No statutory limit
Preferred shares	Maximum of 10% of assets
Non-quality mortgages	Maximum of 5% of assets
Real estate for investment, including real estate subsidiaries	35% of equity & 25% of par liabilities & 15% of non-par liabilities
Real estate for own use, including real estate subsidiaries	35% of equity
Common stocks	35% of equity & 25% of par liabilities & 15% of non-par liabilities
Common stocks of venture capital corporations	10% of equity

<b>Total common shares and real estate combined</b>	<b>100% of equity &amp; 40% of par liabilities &amp; 20% of non-par liabilities</b>
<b>Subsidiaries:</b>	
<b>Financial</b>	<b>No statutory limit aggregate maximum 5% of assets and 2% of assets on each individual subsidiary</b>
<b>Non-financial</b>	
<b>Basket clause (except real estate)</b>	<b>Maximum 15% of assets</b>
<b>D. PORTFOLIO INVESTMENT</b>	<b>Maximum 20% of voting stock</b>

As acknowledged by the *Technical Supplement*, the reason for permitting life insurance companies greater flexibility than trust companies to invest in common stocks and real estate is because a significant portion of the liabilities of life insurance companies is much longer term in maturity than those of deposit institutions. For prudential reasons, the Committee also concurs with the *Technical Supplement* to relate such investment limits to shareholders' equity (for stock companies), unappropriated surplus (for mutual companies), participating life insurance policy liabilities, and non-participating life insurance policy liabilities.

Rationale for the limits on portfolio investments and investment in subsidiaries and real estate developed in respect of trust companies would apply equally to the life insurance companies.

The Committee received considerable representation from the life insurance industry to have trustee powers to administer funds payable on insurance contracts, registered pension plans and registered retirement savings plans. Considering the scope of diversification powers being recommended for this industry, it seems that the above-mentioned trustee powers would be logical extensions of the life insurance business.

Therefore, the Committee recommends:

- 118. That life insurance companies be allowed to act as trustees of funds payable on insurance contracts, registered pension plans and registered retirement savings plans.**

### ***Valuation Actuary***

Under current legislation each life insurance company is required to appoint a valuation actuary whose main responsibility is to certify that the actuarial reserves shown in the financial statements are sufficient to cover the expected liabilities of the company under policies that are in force as of the statement date. The certification is therefore restricted to the question of whether the company would have sufficient reserves if it stopped writing new business on the statement date.

The scope of this certification appears too limited to provide a sufficient guarantee that the company would be able to meet its financial obligations to its policyholders. Policyholders must be assured that the company will have sufficient liquidity when insurance protection or the savings entrusted to it are needed.



This first requires that the investment policy of the insurer be appropriate in relation to the types of contracts that it sells. The investments must be reasonably well matched to the nature of the liabilities to ensure that sufficient liquidity will be available at the time the liabilities must be discharged.

A second aspect of the question relates to the current and future investment and pricing practices of the company. While a company could have sufficient reserves to cover policies sold in the past, improper pricing for new business if pursued over time could lead to a gradual deterioration of its financial condition and potentially impair its ability to meet its obligations.

To address these specific concerns, the Committee believes that the role of the valuation actuary should be broadened. The Committee has reviewed the role of the Appointed Actuary in the United Kingdom and finds that it includes important responsibilities that are worthy of consideration in Canada.

In the United Kingdom, the Appointed Actuary is appointed by the Board of Directors. This person informs the Board of any situation or practice that in his opinion could have a significant impact on the financial condition of the company. His statutory responsibility is to carry out, from time to time, and to report on an investigation into the financial condition of the company, including a valuation of its liabilities. This includes:

- a) the premium rates on which existing business has been, and current new business is being, written,
- b) the nature of the contracts in force and currently being sold, with particular reference to all guarantees,
- c) the existing investments and the continuing investment policy,
- d) the marketing plans, in particular the expected volumes and costs of sales,
- e) the current and likely future level of expenses,
- f) the extent of the company's free capital and surplus,
- g) the reinsurance arrangements,
- h) an assessment of the company's current and continuing solvency.

The Appointed Actuary also has responsibilities and obligations to the Department of Trade and Industry by reason of his statutory duties and must inform the regulator of any situation which in his judgement could affect the protection of policyholders.

The Committee believes that the role of the valuation actuary should be expanded and therefore recommends:

- 119. That NFAA review the present role of the valuation actuary in consultation with the Canadian Institute of Actuaries and broaden this role to include an appropriate responsibility for the continuing financial condition of the company along the lines of the Appointed Actuary in the United Kingdom.**

## **J. Property and Casualty Insurance Companies**

Prudential regulations for property and casualty insurance companies need to be strengthened in light of the financial difficulties experienced in recent years by some of the members of the industry. A few factors have played a major contribution in the insolvencies that have occurred: inadequate capitalization, failure to maintain sufficient premiums, understatement of liabilities and inadequate reinsurance protection. It is therefore imperative that the revisions to prudential regulations address these specific areas of concern.

### ***Initial Capitalization***

The Committee supports the Green Paper proposal to increase the minimum capitalization required for new companies from \$1.5 million to \$5 million. Existing companies should not however be made subject to this new requirement as outlined in a recommendation in the section on initial capitalization.

### ***On-Going Capital Requirements***

Each insurer should be required to maintain at all times sufficient capital to support its on-going operations.

The current provisions require that a company's "adjusted" capital and surplus represent at least the sum of (1) 15 per cent of the liability for unpaid claims and (2) up to 15 per cent of the liability for unearned premiums, depending on the company's past and anticipated claims experience. The capital and surplus is adjusted to exclude certain assets which are not eligible for the test such as deferred acquisition expenses.

It appears that the existing requirements in some cases have not been sufficient to bring to attention at an early stage certain problem situations. The Superintendent of Insurance has proposed that an additional test be included in the legislation to supplement the present minimum capital requirement. This test would provide that capital and surplus is sufficient to cover the larger of:

- a) 15 per cent of the gross premium income of the company during the immediately preceding financial year plus the smaller of \$500,000 or 5 per cent of the premiums; and
- b) 22 per cent of the average annual amount of claims incurred by the company during the immediately preceding three financial years plus the smaller of \$490,000 or 7 per cent of the said average amount.

Credit would be given for reinsurance but, for other than reinsurance companies, not such as to reduce the capital and surplus required to less than 50 per cent of the figures calculated without regard to reinsurance.

On an overall basis, the inclusion of this test would not have a major impact on the current solvency margin of the property and casualty insurance industry. It would help to correct certain technical flaws of the current minimum capital requirement calculation and would affect a few companies which today are able to operate with a very small capital base in relation to their operations and still pass the present tests. This would give the supervisor greater flexibility in using discretionary power to deal with these specific situations. In this context, the Committee concurs with the inclusion of this supplementary test in the minimum capital requirement calculation.

## *Investments*

The property and casualty insurance industry has generally followed conservative investment practices. In fact, current regulation allows greater flexibility than is being used by most companies. Quality of investment portfolio does not seem to have been a factor in the recent failures of property and casualty insurers. Revision of this area of regulation would not therefore appear as imperative as for the other types of prudential regulations.

The Committee has heard evidence from the Insurance Bureau of Canada that the current investment rules are satisfactory and that they should be maintained. The Bureau expressed its preference for the present qualitative tests to the quantitative restrictions that have been proposed in the *Technical Supplement*.

An argument can be made on the other hand that the qualitative approach is cumbersome from an administrative standpoint and does not in itself significantly contribute to the overall quality of the investment portfolios of property and casualty insurers.

The Green Paper proposals on investment rules would not in general have a restrictive impact on the current practices followed by the industry. There would however, be two main exceptions.

The first exception is the proposed limitation of 10 per cent of assets for investments in preferred shares, which are not today subject to any specific restriction. Since property and casualty insurers are not highly leveraged when compared to trust and loan companies, the proposed limitation would in effect result in a more stringent restriction for preferred shares than for common shares, which would be limited to 100 per cent of shareholders' equity. A preferable approach would be not to restrict preferred shares as such, but to impose a combined limitation on investments in preferred shares, common shares and real estate equalling 150 per cent of shareholders' equity, while maintaining the proposed sub-limits on common shares and real estate.

Investments in subsidiaries is a second area where the Green Paper proposals would be more restrictive than what is allowed under the present legislation. This subject has been discussed at length previously in this report. Investments in subsidiaries should be subject to similar considerations and limitations for property and casualty insurers as for trust and loan companies and life insurance companies.

In conclusion, the Committee has not perceived any significant pressure to modify the rules governing the investments of property and casualty insurers. However, if the legislation were to be reviewed and the investment rules of life insurers were to be modified from the current qualitative tests to a quantitative approach, then it would appear appropriate to review the property and casualty insurance investment rules at the same time. The approach of the Green Paper in general seems acceptable with the two modifications that are recommended above for investments in preferred shares and in subsidiaries, and the addition of a basket clause of 15 per cent of assets, as discussed in the section on Commercial Lending.

In order that investments that were previously legal do not become illegal when the legislation changes, a transition period should be allowed for companies to comply with the new requirements.



The Committee recommends the following rules for property and casualty insurance companies:

120.

<b>A. MINIMUM INITIAL CAPITALIZATION</b>	<b>\$5 million</b>
<b>B. MINIMUM ON-GOING CAPITALIZATION</b>	<b>Maintain Test 103 of current insurance legislation. Introduce new test proposed by Superintendent of Insurance based on 15% of premiums and 22% of claims.</b>
<b>C. ASSET MIX</b>	
Debt securities and quality mortgages	no statutory limit
Real estate for investment, including real estate subsidiaries	35% of equity
Real estate for own use, including real estate subsidiaries	35% of equity
Common stocks	100% of equity
Common stocks of venture capital corporations	10% of equity
Total common stocks, preferred shares and real estate combined	150% of equity
Subsidiaries	
Financial	No statutory limit
Non-financial	5% of assets aggregate maximum 2% of assets on each individual subsidiary
Basket clause (except real estate)	Maximum 15% of assets
<b>D. PORTFOLIO INVESTMENT</b>	<b>Maximum 20% of voting stock</b>

### *Reinsurance*

The Superintendent of Insurance has proposed a number of measures that would place restrictions on the use of reinsurance. The principal recommendations are:

- to prohibit new companies and other companies with less than \$25 million in assets from ceding reinsurance to reinsurers who are not registered in Canada;
- to impose a requirement on all companies other than reinsurance companies that a minimum of 50 per cent of the reinsurance ceded be placed with registered reinsurers; and
- to require all companies to retain for their own account a minimum of 50 per cent of their business. An exception would be made for new companies in their first five years of operations which would be allowed to cede up to 75 per cent of their business.

The Committee recognizes that a few companies have been placed in financial difficulty as a result of excessive reliance on reinsurance or in some cases because of reinsurance with non-registered markets which turned out to be uncollectible when needed.

Reinsurance is an essential need of property and casualty insurance companies. Catastrophe risks need to be spread around the world among a large number of companies. The registered reinsurance market in Canada represents only a portion of the world reinsurance capacity. Certain forms or levels of catastrophe reinsurance might not be fully available to Canadian insurers if access to non-registered reinsurance were prohibited. Canadian-owned insurers would be particularly at a disadvantage, since many foreign-owned Canadian insurers would keep access to non-registered reinsurance indirectly through their parent insurance companies.

The Committee does not believe that it would be practical or desirable to completely prohibit access to non-registered reinsurance to any insurer. However, it supports the second recommendation of the Superintendent which would place some control on the use of non-registered reinsurance.

Requiring companies to retain at least 50 per cent of their business and after only five years of existence appears stringent and could have in some cases an effect opposite to what is intended. With the addition of the supplementary test for minimum capital which allows no more than 50 per cent credit for reinsurance, and the proposed limitation on the use of non-registered reinsurance, the Committee feels that the need for a minimum retention would not seem essential.

The Committee therefore recommends:

- 121. That the amount of premiums that a company, other than a reinsurance company, can cede to a non-registered reinsurer be limited to the amount of premiums ceded to a registered company.**

### *Valuation Actuary*

Life insurance companies have been required for many years to have their actuarial reserves certified by a fully-qualified actuary who is a member of the Canadian Institute of Actuaries.

The Superintendent of Insurance has proposed that such a requirement be extended to property and casualty insurance companies, and this has received the support of the Insurance Bureau of Canada.

The necessity to introduce the concept of the valuation actuary to property and casualty insurers has been discussed at various times. Probably the main reason why it is still not part of the federal legislation is due to the current shortage of qualified actuaries in the property and casualty insurance field. However, although it is still insufficient, the number of property and casualty actuaries is now growing at a rapid pace. The Committee believes that the time is now appropriate to amend the insurance legislation to include the actuarial certification requirement for property and casualty insurers.

Under the proposal of the Superintendent of Insurance the main objective of the actuarial certification would be to cover the adequacy of the provisions for unearned premiums and unpaid claims. In principle, the role and responsibilities of the valuation

actuary would be similar for life insurance and for property and casualty insurance. The Committee has recommended that the role of the valuation actuary for life insurers be broadened to include the main responsibilities of the Appointed Actuary in the United Kingdom. It would be appropriate that similar responsibilities be also conferred upon the valuation actuary of a property and casualty insurer to the extent that they are relevant to the property and casualty insurance context.

A transition period of five years should be allowed during which the supervisor could accept a certification by a person other than a fully qualified actuary if a company could demonstrate that it was unable to secure the services of an actuary under normal terms and conditions. The supervisor, in granting such permission, could give due consideration to the size and financial condition of the company involved.

The Committee therefore recommends:

- 122. That property and casualty insurance companies be required as soon as possible to appoint a valuation actuary and include with their financial statements a report by the actuary certifying that the provisions for unearned premiums and unpaid claims are adequate;**
- 123. That a transition period of five years be allowed during which a company could appoint a person other than a fully-qualified actuary if it could demonstrate to NFAA that it was not reasonably able to secure the services of a fully-qualified actuary;**
- 124. That the review of the role of the valuation actuary recommended by the Committee for life insurance companies also be applicable to property and casualty insurance companies.**

## **K. Pension Funds**

The Committee received only one submission regarding the proposed changes to the investment rules of pension funds. The Committee's views and deliberations are as a result based upon the joint submission from the Association of Canadian Pension Management and the Investment Counsel Association of Ontario. Since the submission was based on the consensus of 50 pension fund managers administering almost 90 per cent, or \$89 billion, of all trusted pension assets in Canada, there is no reason for the Committee not to accept the views expressed in the submission as being representative of those of the entire industry.

The Committee endorses the following proposals contained in the *Technical Supplement*:

- that the investment rules and objectives be clearly outlined in the pension fund contract between the sponsor and members;
- that pension funds establish specific investment criteria to meet the objectives and rules of the contract and the duty of prudence, and that such duty would extend to pension fund managers;
- that trustees of pension plans be required to establish a management committee composed of representatives of the plan sponsor and of plan members to oversee compliance with the rules and objectives of the plan.



While the “prudent portfolio” approach to investment was contemplated by the *Technical Supplement*, it also proposed numerous rules regarding diversification, corporate control and small business and foreign investment.

### ***Diversification***

The *Technical Supplement* proposed that the limit on investments in any one single corporation or group of related corporations be reduced from the current level of 10 per cent of assets to 5 per cent of assets. It was brought to the attention of the Committee that the 5 per cent limit on a group of related corporations would restrict the ability of pension funds to invest in major blue-chip Canadian stocks such as Bell because the number of corporations related to these major corporations represent considerably more than 5 per cent of corporate bonds and stock outstanding in Canada. To disallow holdings of such securities commensurate with their market weighting seems arbitrary and inappropriate. Moreover, it would force investment funds away from stable corporations to less stable ones. As a result, the diversification proposal may well be counterproductive to the underlying principle of diversification and prudence.

Therefore, the Committee recommends:

- 125. That the existing limit of 10 per cent of assets on the investment in a single corporation or group of related corporations be retained.**

### ***Portfolio Investment Limit***

The *Technical Supplement* proposed that the limit on investments in the voting stock of a corporation by pension funds be reduced from 30 per cent to 10 per cent. While most pension funds holding would not exceed the new limit by virtue of their diversification, few major pension funds do currently own up to 30 per cent of the voting stock of a corporation. While the proposed limit may appear to be justifiable as a means to ensure pension investments remain “passive” in nature, it seems to run counter to the objective of promoting investments in small and medium-sized businesses. For example, 1 per cent of a \$1 billion pension fund could represent substantially more than 10 per cent of voting stock of a small private corporation. In line with the Committee’s decision on this subject with respect to other non-bank financial institutions, the Committee therefore recommends:

- 126. That investments in a single corporation be limited to 20 per cent of voting stock.**

### ***Securities in Default***

The *Technical Supplement* proposed that investment in securities “in default” be prohibited. The merit of such prohibition is obvious. But such investment may not necessarily be inconsistent with “a prudent portfolio” approach. It may sometimes be necessary for an investor to make additional investments in a small business which is viable but experiencing temporary cashflow problems. Allowing such investments under a basket clause would not jeopardize the solvency of a pension fund and could promote investment in small business. Outright prohibition would not seem necessary in view that pension funds will be required to specify its investment rules and objectives and to establish a management committee for compliance purposes.

The Committee therefore recommends:

- 127. That a basket clause of 15 per cent of assets for investment in ineligible assets be established;**
- 128. That the proposed prohibition of investment in securities “in default” be rescinded and that such prohibition be determined within the investment rules and objectives of individual pension funds.**

## **L. Chartered Banks**

Proposals in the Green Paper do not pertain to chartered banks. The revisions contemplated immediately focussed on non-bank financial legislation for which the review process is not mandated by statute and is in much need of adaptation to present market realities. Extensive alterations were made to the *Bank Act* in 1980 and no major revisions are planned until the next decennial review. The government indicated it was prepared to begin consultation on the 1990 revision of the *Bank Act*. The government also proposed that chartered banks will hence not be required to hold primary reserves on term deposits with a maturity of over one year.

In the hearings before the Committee, the Canadian Bankers' Association maintained that the exclusion of chartered banks from planned reform would deny many Canadians access to an expanded range of financial services – a view also expressed by some consumer groups. The concept of networking was universally supported by the banks with a recommendation that they be included in shared or common distribution systems. Additionally, some banks expressed a desire for domestic provision of investment banking services similar to those which they presently offer offshore. It was argued that this would reduce costs to their domestic customers. Generally, they were in agreement that the expansion of product mix be undertaken through the formation of subsidiaries. Collectively, they advised that corporate powers for all financial institutions be reviewed synchronously. This would not only preserve competitive equity, but lessen the planning uncertainties which would otherwise be faced by all institutions.

From a financial service user perspective, the Canadian Organization of Small Business also acknowledged the pro-competitive thrust and spirit of fair play by advocating opportunities for chartered banks to enter fields now served by other non-bank institutions should these expand their personal and commercial lending activity. The Economic Council which has since 1976 promoted regulation by activity – functional regulation – also supported widening the scope of service offerings to all financial institutions. The co-operative movement in Canada was of a similar view.

The Committee recognizes that the Green Paper is unclear as to the role chartered banks would play in a framework of widened financial service offerings. This could indeed present planning uncertainties not just for the banks but other financial institutions and their customers. The Committee advocates that the chartered banks be considered in the future for the same opportunities as other financial institutions, providing reasonable safeguards of safety and soundness can be maintained. A logical extension of the Committee's approach suggests that the banks be permitted networking, and other diversification of powers being recommended in this report for non-bank institutions.

However, given this Committee's recommendation regarding ownership for all financial institutions except mutual insurance companies and credit unions, the issue of



broadened chartered bank business powers should be fully explored in the context of altered ownership considerations. Moreover, no evidence was presented before the Committee focussing on the issues surrounding expanded bank service offerings. Therefore, the Committee would prefer that this matter be considered at the next scheduled review of the *Bank Act*. It finds no reason why consultation could not commence immediately and in fact, urges that the government proceed readily with the 1990 planned revision. Failure to do so would only perpetuate uncertainties in the marketplace and could deter implementation of effective corporate strategies.

The Committee has made known its views on the subject of non-interest bearing cash reserves in a previous section on commercial lending and wishes to reiterate its recommendation:

- 129. That the requirement for chartered banks to maintain non-interest bearing cash reserves with the Bank of Canada be eliminated.**

## **M. Co-operative Credit Institutions**

The Green Paper proposed that co-operative credit associations registered under the federal *Co-operative Credit Association Act* (CCCA) be permitted to expand business opportunities through the creation of downstream financial groups, either individually or jointly. Investments in financial holding companies would be made subject to the proposed investment rules and existing provincial restrictions. It was left to future discussion with the industry as to how the general ban on non-arm's-length transactions would apply. This is so because the co-operative movement by its very nature involves self-dealing activities. It was proposed in principle that the definition of capital would be broadened to place co-operatives on an equal footing with other financial institutions. The Government is also prepared to revise statutory liquidity requirements which would be based on the concept of pooling liquidity within the entire financial co-operative system.

The Committee is mindful of the difficulties that may be engendered by a compulsory financial holding company structure. It advocates that the route of diversification be the choice of management subject to adequate safety and soundness considerations. Based upon evidence before the Committee, financial co-operatives would prefer diversification through in-house power expansion. The Committee duly notes that much financial innovation in Canada has stemmed from the co-operative movement and hence, encourages a study of an expansion of business powers along the lines they suggest. However, this is primarily a matter of provincial governance which is beyond the Committee's consideration.

Within federal jurisdiction, the Committee does not see why the Canadian Co-operative Credit Society (CCCS) could not be granted the same powers permitted other financial institutions. Specifically, consumer and commercial lending may be undertaken in-house up to 15 per cent of CCCS' assets, and/or subsidiaries may be established to enter other fields of financial sector activity subject to the rules on double counting of capital. The definition of capital (primary and secondary) would be similarly applied as to other financial institutions. Refinements would have to be made to the definition of primary capital to reflect the nature of equity capital within a co-operative framework. Additionally, maximum permitted secondary capital would likely be defined as a percentage of pooled equity. These matters could be left to the appropriate authorities for discussion with the industry. CCCS may also engage in networking arrangements with other financial institutions.



The Committee believes that such a package of proposals would meet the Green Paper's objective to provide co-operatives at the consolidated level with a regular means of raising external funds, and to allow them to place surplus system funds, investments and loans outside the co-operative movement if they so desire. Under the proposed ownership rules, the Committee sees no reason why provincial centrals could not transform CCCS into a bank if even broader lending and investment powers are contemplated. Given such consideration, only the CCCS and its subsidiary bank would be subject to federal regulation, not the centrals or the locals. The Committee is of the opinion that this approach provides flexibility while recognizing the unique ownership characteristics of the co-operative movement and the special place of provinces in sharing jurisdiction over the financial system in Canada.

Therefore, the Committee recommends:

- 130. That the Canadian Co-operative Credit Society be given the same powers of diversification as those contemplated for non-bank financial institutions;**
- 131. That NFAA be encouraged to develop ways and means to enable CCCS to establish a bank should the provincial centrals so desire.**

## **N. Securities Dealers**

The Green Paper pointed out that investment dealers have traditionally been regulated by the provinces. With a number of provincial governments already reviewing their policies in this sector and considering the possibility of altering domestic and foreign ownership limitations for securities dealers, the Green Paper proposed that the federal government not interfere with provincial policies in respect of the ownership issue. However, it was also proposed that investment in securities dealers by financial holding companies be permitted to the extent eventually permitted in the various provincial jurisdictions after their review processes have been completed.

The Committee acknowledges that the securities industry is under exclusive provincial jurisdiction and that it should remain so. As a result, the securities industry would not be involved in the powers expansion or NFAA supervisory framework proposed by the Committee. However, the Committee proposes that a position on the Board of NFAA be reserved for the securities industry in the event that provincial ownership rules allowed other financial institutions to have ownership interest in securities firms. The Committee does not see any reason why in principle, this type of ownership could not be permitted.

Therefore, the Committee recommends:

- 132. That a position on the Board of NFAA be reserved for the securities industry if and when provincial governments permit ownership rules allowed other financial institutions to have ownership interest in securities firms.**

## VIII. Federal-Provincial Relations

Money knows no boundary. It is fungible and mobile. Technology only accentuates these qualities of financial assets. Today, financial services can be delivered instantaneously within and across national boundaries. This is of vital importance to a country like Canada which possesses geographic and economic diversity and is heavily involved in international trade and capital flows. A genuine national financial market free of obstacles and barriers is therefore imperative for the flow of goods and services in the Canadian economy. Financial intermediation allows for surplus funds raised in some regions and economic sectors to be used in other locations and industries, thus contributing to an efficient allocation of financial resources for productive economic use. This means a greater pool of capital, lower interest rates and a wider variety of financial services are available to all Canadians. The real benefits of this intermediation process are ultimately reflected in the growth of employment and production in the non-financial sector of the economy. However, this efficient functioning of a national financial market requires a degree of uniformity in the regulation and supervision of financial institutions across the country. Equally important is the enforcement of and compliance with such regulations. Without these prerequisites, the cost of providing financial services would escalate and confidence in the financial system would be weakened, eventually impacting adversely upon the allocation of financial resources.

The allocation of responsibilities between federal and provincial jurisdictions for the regulation and supervision of financial institutions in Canada has given rise to a dual regulatory structure which makes the harmonization of regulations and supervisory systems more complex and politically sensitive. Competitive forces have resulted in a blurring of distinctions with respect to the boundaries of markets served by various types of financial institutions. Hence, the jurisdictional boundaries pertaining to the responsibilities for the regulation and supervision of these financial institutions have also blurred, resulting in a need to clarify the rules and regulations under which institutions must operate. All parties affected, including financial institutions, federal and provincial governments, have voiced their concern with the possible trend towards the "balkanization" of Canada's financial regulatory system.

One concern regarding this is the potential duplication of regulation and supervision which could result in increased compliance costs to firms. Another issue is the varying enforcement of standards and the potential for institutions to seek shelter in jurisdictions of least regulation and supervision, which ultimately could threaten the solvency of financial institutions and overall confidence in the system. A third concern is the potential for competitive deregulation which could distort the free flow of capital in the national context. Against the backdrop of increased internationalization of financial markets, Canada can ill afford a breakdown in this traditional jurisdictional harmonization. The consequences for the growth and international competitive ability of our financial institutions would be serious. In addition, any discord will retard the process of regulatory reform which is necessary to ensure that the Canadian financial system remains stable, competitive and efficient within the context of a global capital market.



The division of legislative and regulatory responsibility between the federal government and the provinces has until recently, changed very little since it was put into place over a century ago. Federally incorporated financial institutions, trust, life and property and casualty companies are subject both to the laws of their jurisdiction of incorporation, as well as the laws of the provinces in which they operate. Provincially incorporated financial companies wishing to operate in other provinces must obtain the permission from the latter to do so and must also comply with the laws pertaining to contracts and other matters of the jurisdictions in which they operate.

This division of legislative and regulatory responsibilities has not traditionally created problems for financial institutions wishing to operate regionally or nationally. Most financial institutions are federally incorporated, including the chartered banks and life insurance, property and casualty insurance and trust companies. Of the last three categories of companies, 91 per cent, 71 per cent, and 66 per cent of industry assets are respectively held by federally regulated companies. Securities firms, credit unions and pension funds are largely regulated by the provinces. There has been a relatively high degree of uniformity among different jurisdictions with respect to the prudential supervision of financial institutions. As a consequence, there has been little "regulatory competition" aimed at attracting financial institutions to operate under any particular jurisdiction. This harmony can be further characterized by a high degree of federal-provincial co-operation at the supervisory level, which has, by agreement, entailed federal supervision of provincially incorporated trust and insurance companies in a number of provinces. The creation of CDIC in 1967 has also increased the level of supervisory co-ordination and uniformity of regulations with respect to capital adequacy and acceptable business practices. Despite these co-operative and co-ordinating efforts however, there are still concerns about the consistent application and enforcement of these standards.

The in-depth studies and changes taking place, notably in the regulatory regimes of Ontario and Quebec, are evidence of the breakdown of the traditional approach to regulatory co-ordination and could result in important differences between the eleven political jurisdictions with respect to powers, corporate structures, corporate governance and ownership. The changes which have already taken place in Quebec under its recent insurance legislation, Bill 75, have affected the structure, powers, and the corporate governance of financial institutions in that province. Similar deregulation-oriented changes are likely to be introduced to provincial legislations and regulations governing trust companies and *caisse populaires*. These changes are aimed at updating the provincial regulatory structure to bring it in line with rapidly changing market conditions and thereby to attracting financial institutions to a deregulated environment in which they can compete more effectively.

In June 1984, the Ontario Government appointed a Task Force to undertake an extensive review of the organization and operation of financial institutions in Ontario. An interim report was issued in December 1984 and a final report is expected by year end 1985. Other industry specific reviews have also been undertaken over the past few years, notably with respect to the securities industry, the trust industry and credit unions. The regulatory changes recommended in these reviews could result in an Ontario regulatory "model" which would differ in important respects from those at the Quebec and federal levels in so far as ownership, powers and corporate structure are concerned.

These changes at the provincial level underline the need for increased efforts to bring about greater national regulatory harmony as there are significant and potentially



troublesome differences developing in a number of important areas including: investment and lending powers; capital and leverage provisions; corporate structures – up and downstream holding companies and subsidiaries; ownership; and financial – non-financial relationships. The increased possibility of any provincially incorporated company being granted significantly broader powers by its home jurisdiction than companies incorporated in another province could give rise to important inter-provincial and federal-provincial regulatory conflicts when it seeks to operate outside of the home jurisdiction.

The Committee is of the view that a number of the Green Paper proposals, particularly those with respect to the mandatory financial holding company structure, Schedule 'C' bank, the Conflicts of Interest Office and ownership would lead to less rather than more regulatory harmony between the federal government and the provinces. As evidenced by its foregoing recommendations, the Committee has steered away from what could be perceived as confrontation with the provinces. For example, the Committee has rejected the financial holding company and Schedule 'C' Bank concepts as being too intrusive into provincial jurisdiction. The Committee recommends a flexible approach to diversification through either, or a combination of, in-house powers expansion, affiliates and subsidiaries. This approach is much more in line with both the Quebec and Ontario positions on reform. The Committee's approval of networking as a means of diversification recognizes and invites provincial involvement in this important new initiative in the financial system. The approach to ownership proposed by the Committee attempts to strike a balance between the Quebec and Ontario views on this highly controversial matter. By rejecting the Conflicts of Interest Office, the Committee has eliminated any potential for disputes arising from this proposal.

The Committee firmly believes that governments at both levels have a common interest in the promotion of stability, competition and efficiency in the Canadian financial system. Major elements common to all in the achievement of these objectives is regulation, supervision and consumer protection. The Committee considers that harmonization of these efforts is the best means of maximizing benefits to all Canadians. The proposed National Financial Administration Agency (NFAA) constitutes an ideal vehicle for accomplishing this necessary degree of harmonization. The Committee emphasizes that this new regulatory authority is a national agency, not federally controlled but a fully autonomous body involving federal, provincial and industry input into policy formation and management.

The NFAA as proposed is explicitly structured with provincial participation to facilitate discussion and implementation of financial system reform on a continuing basis. First, provincial and regional input into standards setting, supervision and enforcement within the financial system would be greatly assisted by this mechanism. Secondly, for financial industries which clearly fall under provincial jurisdiction, namely securities firms and financial co-operatives equitable provisions could be made for their participation in the reform process. Thirdly, under NFAA, more co-ordinated flows of information between jurisdictions could be achieved with consequent benefits to both national and provincial regulatory authorities. Finally, NFAA also provides for joint accountability of existing deposit insurance plans in areas of overlapping jurisdiction and the development of programs in consideration of new or additional protection systems for the insurance sector and financial co-operatives. Above all, NFAA is a focus for federal-provincial-industry consultation in the formulation of regulatory policies and the management of the supervisory and enforcement system for financial institutions. This process would not be restricted to the immediate reforms

proposed by the Committee but serve as a forum for continuous dialogue on issues that affect the financial system.

The Committee also recognizes that apart from the proposed NFAA regulatory framework there are specific federal-provincial interfaces that will have to be dealt with on a consultative basis, perhaps using NFAA as the forum for such discussion.

## **A. Networking**

While provisions can be made in federal legislation that would permit networking arrangements and ban tied-selling, provincial licensing and contract policy will play a determining role as to the extent to which national common shared distribution systems become a reality. In addition, the securities industry and financial co-operatives which are under the exclusive jurisdiction of the provinces will only be able to participate in networking to the degree allowed by provincial authorities. The Committee supports in principle that networking be allowed to all institutions, and therefore, urges the federal and provincial governments to co-ordinate and harmonize policies in this regard. As pointed out in the section of this report on networking, the Committee is concerned about the protection of clients' confidential financial information in any system of networking.

## **B. Securities Dealers**

The Committee acknowledges that the securities industry is under exclusive provincial jurisdiction and that it should remain so. As a result, the securities industry would not be involved either under the supervisory framework or through representation on the Board of NFAA. However, the Committee proposes that a position on the Board of NFAA be reserved for the securities industry if and when provincial governments permit ownership structures for securities firms that would allow them to be cross-owned with, or controlled by other financial institutions. The Committee does not see any reason why in principle this type of ownership could not be permitted.

## **C. Financial Co-operatives**

The Committee appreciates the concerns of the financial co-operatives regarding the relationship between their provincial stabilization funds and the deposit insurance system. The Committee agrees that the stabilization funds have functioned effectively in the past but that in the consumer's mind there is a perception problem which leads to competitive inequities between credit unions at the local level and other financial institutions that have deposit insurance coverage. Consequently, the Committee proposes that a separate fund financed by financial co-operatives be established under NFAA which would also provide supplementary coverage in addition to that provided by provincial stabilization funds. This would qualify credit union locals for certification under the national consumer protection system. The Committee suggests that consultation regarding the development and implementation of such a plan take place under the auspices of NFAA.

## **D. Insurance Policyholder Compensation Plans**

The establishment and administration of insurance policyholders compensation plans is another area requiring consultation between the federal and provincial

governments. Likewise, the Committee views NFAA as the appropriate forum under which these discussions could take place. Since provincial companies would be invited to join the plans, the determination and application of prudential regulation needs to be harmonized. Provinces could also choose to require all the insurance companies under their jurisdiction to be covered under the plans. In the same way, the determination of appropriate coverage levels would also require input from the provinces.

In conclusion, evidence presented before the Committee clearly presented a case for the jurisdictional harmonization of regulation, supervision and enforcement in the Canadian financial system to ensure stability, competition and efficiency. This would benefit all Canadians and permit Canadian financial institutions to participate actively and effectively in world financial markets. The Committee believes that it is not necessary to alter the current constitutional framework for the financial sector but that in the spirit of federal-provincial co-operation, the National Financial Administration Agency (NFAA) would be the effective vehicle for achieving these harmonized objectives. The Committee firmly urges that consultation pertaining to the development and implementation of the recommendations contained in this report be carried out under the auspices of NFAA.

Therefore, the Committee recommends:

- 133. That federal and provincial governments pursue discussions to harmonize legislation, regulation, supervision and enforcement of the Canadian financial system within the framework of NFAA.**





## IX. Conclusion

In conclusion, the Committee hopes the results of its deliberations on the Green Paper, the *Technical Supplement* and the Wyman Report would assist and expedite the government's legislative revisions regarding deposit insurance and the trust and insurance industries. To ensure that legislations governing all sectors of the financial services industry will in the future be equitable and will reflect modern day commerce and finance, the Committee concurs with the Green Paper and recommends:

- 134. That all federal legislation governing financial institutions be reviewed and revised on a decennial basis.**

It is also hoped that the Committee's proposal for the establishment of a National Financial Administration Agency would facilitate federal-provincial harmonization, improve the existing system of regulation and supervision and strengthen prudential standards. This package of recommendations, in the view of the Committee, would restore stability and confidence in Canada's financial system, enhance the international competitive capability of Canadian financial institutions, and improve consumer protection for all Canadians.

Therefore, the Committee implores the government to proceed rapidly with the implementation of the recommendations in this report. Failure to do so during this period of rapid evolution and instability would only add uncertainty to the financial services industry and consumers alike. The need for a comprehensive review and revision of trust and insurance legislation cannot be postponed on account of the recent failures. As it has already been expressed in the introduction to this report, the goals of deregulation and re-regulation are not mutually exclusive. The decisive moment to act is now, not to do so would be to admit irresponsibility.





## **X. Appendices**

### **APPENDIX A**

#### **List of Witnesses**

---

The Committee wishes to express its thanks to the Honourable Barbara McDougall, Minister of State (Finance) for meeting with its Members to discuss issues relating to the Canadian financial institutions.

---

List of Witnesses who appeared before the Committee during its consideration issues relating to the Canadian financial institutions, showing the Issue in which their Evidence appears.

	Issue No.
APPRAISAL INSTITUTE OF CANADA	57
ASSOCIATION OF CANADIAN PENSION MANAGEMENT (ACPM)	67
ASSUMPTION MUTUAL LIFE INSURANCE COMPANY	73
ATLANTIC ALLIANCE OF INSURANCE AGENTS AND BROKERS ASSOCIATIONS	73
ATLANTIC TRUST COMPANY OF CANADA	73
BANK OF BRITISH COLUMBIA	72
BANK OF CANADA	47
BANK OF MONTREAL	60
BANK OF NOVA SCOTIA	63
BENSTON, GEORGE J.	49
BINHAMMER, H.H.	49
BOREHAM, GORDON	48

BRITISH COLUMBIA CENTRAL CREDIT UNION	52
CADILLAC-FAIRVIEW CORPORATION	68
CANADA DEPOSIT INSURANCE CORPORATION	44
CANADA LIFE ASSURANCE COMPANY	66
CANADIAN AUTOMOTIVE LEASING ASSOCIATION	57
CANADIAN BANKERS ASSOCIATION	60
CANADIAN CO-OPERATIVE CREDIT SOCIETY LIMITED	63
CANADIAN CONSUMERS' ASSOCIATION	67
CANADIAN COUNCIL OF FINANCIAL ANALYSTS	61
CANADIAN FEDERATION OF INDEPENDENT BUSINESS	69
CANADIAN FEDERATION OF INSURANCE AGENTS AND BROKERS ASSOCIATION	60
CANADIAN IMPERIAL BANK OF COMMERCE	69
CANADIAN INSTITUTE OF ACTUARIES	58
CANADIAN INSTITUTE OF CHARTERED ACCOUNTANTS	60
CANADIAN LIFE AND HEALTH INSURANCE ASSOCIATION	62
CANADIAN REINSURANCE COMPANY	63
LA CHAMBRE DE COMMERCE DU QUÉBEC	69
LA CHAMBRE DES NOTAIRES DU QUÉBEC	72
CHANT, JOHN	48
CIVIL SERVICE CO-OPERATIVE CREDIT SOCIETY LIMITED	57
LA CONFÉDÉRATION DES CAISSES POPULAIRES ET D'ÉCONOMIE DESJARDINS	70
CONSUMER AND CORPORATE AFFAIRS (DEPARTMENT OF)	49
CONSUMERS' ASSOCIATION OF CANADA – BRITISH COLUMBIA	52
CONSUMERS' ASSOCIATION OF CANADA – MANITOBA	54
CO-OPERATORS GROUP (THE)	63
CREDIT UNION CENTRAL OF NOVA SCOTIA	73
CREDIT UNION CENTRAL OF ONTARIO	63
CROWNX INCORPORATED	69
DE SAINT PHALLE, THIBAUT	70
DEY, PETER	47
E-L FINANCIAL CORPORATION	72
EATON/BAY FINANCIAL SERVICES LIMITED	65
ECONOMIC COUNCIL OF CANADA	64
EDMONTON CHAMBER OF COMMERCE	53

EXCELSIOR LIFE INSURANCE COMPANY	66
FEDERATION OF AUTOMOBILE DEALERS ASSOCIATION OF CANADA	71
FIDELITY LIFE INSURANCE COMPANY	52
FINANCE (DEPARTMENT OF)	
FINANCIAL TRUST COMPANY	53
FIRST CITY TRUST COMPANY	52
GENERAL MOTORS ACCEPTANCE CORPORATION	72
GREAT WEST LIFE INSURANCE COMPANY	54
HOUSEHOLD FINANCE CORPORATION OF CANADA	65
INSPECTOR GENERAL OF BANKS	55
INSURANCE AGENTS' ASSOCIATION OF MANITOBA	54
INSURANCE AGENTS' ASSOCIATION OF BRITISH COLUMBIA	52
INSURANCE AGENTS' ASSOCIATION OF SASKATCHEWAN	53
INSURANCE BROKERS ASSOCIATION OF ALBERTA	53
INSURANCE BUREAU OF CANADA	63
INSURANCE (DEPARTMENT OF)	
INVESTORS GROUP	68
KANE, EDWARD J.	50
LAURENTIAN GROUP CORPORATION	59
LONDON LIFE INSURANCE COMPANY	66
MALLINCKRODT, GEORGE	57
MANITOBA CENTRAL CREDIT UNION	54
MANUFACTURERS LIFE INSURANCE COMPANY	66
MARITIME LIFE ASSURANCE COMPANY	73
McLEOD, WILLIAM E.	61
McMURCHY-RAMSEY INVESTMENTS LIMITED	53
METROPOLITAN LIFE INSURANCE COMPANY	66
MORRISON, JAMES A.	50
MUTUAL LIFE INSURANCE COMPANY	66
NATIONAL BANK OF CANADA	70
PARIZEAU, JACQUES	72
PEACE HILLS TRUST COMPANY	53
PESANDO, JAMES E.	45
PETERS AND COMPANY LIMITED	53
PRINCIPAL GROUP LIMITED	53



PRUDENTIAL INSURANCE COMPANY OF AMERICA	66
QUEBEC (GOVERNMENT OF)	47
REGIONAL TRUST COMPANY	52
REINSURANCE COUNCIL OF CANADA	63
RICHARDSON GREENSHIELDS OF CANADA LIMITED	54
ROYAL BANK OF CANADA	65
ROYAL TRUSTCO LIMITED	71
SECURITIES INDUSTRY CAPITAL MARKETS COMMITTEE	56
SECURITY HOME MORTGAGE INVESTMENT CORPORATION	53
SODARCAN INCORPORATED	72
SOVEREIGN INSURANCE GROUP	53
STANDARD GUARANTEE CORPORATION	52
STANDARD LIFE ASSURANCE COMPANY	66
SUN LIFE ASSURANCE COMPANY	66
SYKES, ROD	53
TORONTO-DOMINION BANK	69
TRADERS GROUP LIMITED	59
TRILON FINANCIAL CORPORATION	72
TRUST COMPANIES ASSOCIATION OF CANADA	58
WYMAN, W. ROBERT	51
(Chairman, Working Committee on Canada Deposit Insurance Corporation)	

## APPENDIX B

### List of Submissioners who were not Witnesses

---

List of Individuals and Organizations who submitted Briefs and Letters to the Committee.

ASSOCIATION OF CANADIAN FINANCIAL CORPORATIONS

BELL CANADA ENTERPRISES INCORPORATED

BERMAN, JOSEPH

CANADA TRUST COMPANY

CANADA TRUSTCO MORTGAGE COMPANY

CANADIAN JOURNAL OF LIFE INSURANCE

CANADIAN ORGANIZATION OF SMALL BUSINESS

COLHOUN, J.L.A.

COMMONWEALTH INSURANCE COMPANY

CONFEDERATION OF REGIONS PARTY OF ALBERTA

CO-OPERATIVE TRUST COMPANY OF CANADA

CREDIT UNION MEMBERS' INSURANCE SOCIETIES

FINSETH, WILLIAM D.

FRIEDLAND, SEYMOUR

FULCHER, E.E.

GENERAL TRUST OF CANADA

GIBSON, J. DOUGLAS

LE GROUPE COMMERCE COMPAGNIE D'ASSURANCE

INSTITUTE OF OBJECTIVE ECONOMICS

JARISLOWSKY, FRASER & COMPANY LIMITED

JOINT SECURITIES INDUSTRY COMMITTEE ON PENSION REFORM

LIFE INSURANCE MANAGERS ASSOCIATION OF CANADA

LIFE UNDERWRITERS ASSOCIATION OF CANADA

LINCLUDEN MANAGEMENT LIMITED  
MACGREGOR, K.R.  
MCLEAN, BUDDEN LIMITED  
THE MERCANTILE BANK OF CANADA  
METALEX INVESTMENTS LTD.  
MIDLAND DOHERTY LIMITED  
OPSTAD, ALBERT  
POOLE, JOHN E.  
PRAIRIE POOLS INCORPORATED  
QUITTNER, J.  
REED, D.A.  
UNITED BOND & SHARE LIMITED  
WAITZER, EDWARD



## APPENDIX C

### Federal Laws Affected by Proposed Changes

---

BANK ACT

CANADA BUSINESS CORPORATIONS ACT

CANADA DEPOSIT INSURANCE CORPORATION ACT

CANADIAN AND BRITISH INSURANCE COMPANIES ACT

COMBINES INVESTIGATIONS ACT

CO-OPERATIVE CREDIT ASSOCIATIONS ACT

FOREIGN INSURANCE COMPANIES ACT

LOAN COMPANIES ACT

PENSION BENEFITS STANDARDS ACT

QUEBEC SAVINGS BANKS ACT

TRUST COMPANIES ACT



## APPENDIX D

### Glossary

---

AFFILIATE COMPANY	An operating corporation owned by a parent holding company related to other operating companies through common ownership by a parent corporation but does not necessarily undertake specific activities related to the parent or other corporations in the group.
BASKET CLAUSE	A legal provision which allows non-bank financial institutions to undertake any investment or lending activity not explicitly defined up to a given percentage of total assets.
CAPITAL	The sum of shareholders' funds invested in a company that represents their proprietary interest in that company.
CEASE AND DESIST ORDER	A legal remedy used by American banking supervisors, directed at persons or institutions requiring that they cease and desist from a practice or violation or take affirmative action to correct a situation. The order ban is removed when the problem has been resolved and the institution returns to good condition. Non-compliance could result in the supervisory authority taking possession of the bank, shutting it down, selling or merging it.
CHINESE WALL	The combination of corporate policies, structures and procedures designed to prevent conflicts of interest arising from the flow of selected inside information between the operating divisions of a corporation and between affiliated and related companies.
CLOSELY-HELD OWNERSHIP	Ownership of a company by a single shareholder or limited number of shareholders who can exert control over its activities.



CONFLICTS OF  
INTEREST

Situations which arise in a financial institution in the performance of its intermediary role, in which it must choose between its own interests and those of clients, or between the interests of client's. Conflicts of interest do not generally threaten the solvency of a financial institution.

CROSS-OWNERSHIP

The ownership of two or more types of financial institutions by the same ownership interests, often through a holding company structure.

CURATOR

A person appointed by the Minister of Finance, under the provisions of the *Bank Act* to supervise the business and affairs of a bank in those situations where the bank suspends payments of its liabilities or the Inspector General is of the opinion that the bank will not be able to pay its liabilities as they accrue.

DEPOSIT INSURANCE

A federally operated system which provides coverage for deposits of up to \$60,000 per person per institution.

DIRECTOR'S STANDARD  
OF CARE

The duty of care for directors to act honestly and in good faith and in the best interest of the corporation; and to exercise the care, diligence and skill that a reasonable "prudent director" would exercise in comparable circumstances. The setting of a statutory duty of care is relatively new to federal company law.

DOUBLE LEVERAGE

Investment of funds by a parent financial institution in a subsidiary financial institution which are then used as the capital base upon which a multiple expansion of assets occurs without first being deducted from the capital base of the parent institution.

DOWNSTREAM  
HOLDING COMPANY

A unitary corporate structure in which an operating corporation acts also as a parent corporation to one or more operating subsidiaries, including chains of operating subsidiaries.

ESTATE, TRUST AND  
AGENCY FUNDS

Assets of trust companies over which the institution does not have ownership. The trust deed defines the powers that the trust manager has in administering his client's assets and the client's rights to the income generated by the assets being so administered. Similarly, the institution, subject to specific agreements, may act as agent or registrar for various types of assets.

"GRANDFATHER"

To exempt an entity from compliance with a law or regulation following a change in the law or regulation.

<b>IN-HOUSE POWERS</b>	Lending and investment business activities which may be undertaken within the corporate structure of a single financial institution.
<b>LEVERAGE</b>	Broadly defined as the debt to equity ratio. For chartered banks, it is measured as the ratio of assets to equity. For trust companies, it is measured as the ratio of deposits to equity. For insurance companies, it is measured as the ratio of liabilities to equity. It is an indicator of safety and stability of an institution.
<b>LIQUIDATION VALUE</b>	The net value of all assets upon liquidation.
<b>NETWORKING</b>	Common or share distribution arrangements between affiliated and/or non-affiliated institutions.
<b>PREFERRED STOCK</b>	A class of share capital which entitles the shareholder to certain preferences over common shareholders, such as dividends and return of the stock's par value in a liquidation. Preferred stock does not normally have any voting rights attached to it.
<b>PRIMARY CAPITAL</b>	That portion of capital which is permanent and represents the shareholders' own funds. It comprises primarily of common shares, contributed surplus, retained earnings, and accumulated appropriation for contingencies.
<b>PRUDENTIAL STANDARDS</b>	Standards of corporate behaviour imposed by regulators to assure the stability and soundness of financial institutions and to protect the consumer of financial services against loss through fraud or mismanagement.
<b>RECIPROCITY</b>	The granting of equal treatment to foreign institutions as those received by domestic institutions abroad.
<b>REGULATION</b>	The imposition of rules, backed by sanctions for non-compliance, to change the behaviour of individuals or corporations. Re-regulation refers to changes in rules and de-regulation to the elimination or lessening of rules.
<b>REGULATORY SUPERVISION</b>	The process of implementation of legislation and regulations.
<b>SECONDARY CAPITAL</b>	That portion of capital composed of preferred shares and subordinated debentures that meet certain redemption, retraction, and term to maturity restrictions.

## SEGREGATED FUNDS

Assets of life insurance companies and fraternal benefit societies which are recorded and maintained separately from other asset accounts to operate as investment funds subject to investment restrictions imposed under various insurance acts. While the assets are owned by the institutions, investors are able to participate by purchasing units at the net asset value of the fund at time of purchase and redeem them at the fund's net asset value at time of sale.

## SELF-DEALING

A non-arm's-length transaction between a financial institution and its major shareholders, directors or senior officers or with other companies in which they are otherwise affiliated and between a financial institution and its subsidiaries and affiliates. Self-dealing abuses are serious and could threaten the solvency of a financial institution.

## SELF-REGULATION

The responsibility for and monitoring of the conduct of companies and their compliance with laws and regulations by an industry association or by the Board of Directors and senior management of an individual company.

## SOLVENCY

The financial status of a company characterized either by its ability to meet its obligation as they become due or the fact that its assets exceed its liabilities.

## SUBORDINATED DEBENTURE

An unsecured bond representing a direct obligation of the issuing corporation and ranking behind all current liabilities in the case of liquidation, including deposits of a deposit-taking institution.

## SUBSIDIARY COMPANY

An operating corporation owned by another operating company or a holding company often undertaking specific activities related to its parent organization.

## TIED-SELLING

The practice in which an institution requires a customer, who is purchasing one financial service to purchase another or to refrain from dealing with another financial institution. Tied-selling is prohibited by federal laws.

## UPSTREAM HOLDING COMPANY

A multiple entity corporate group structure in which the operating corporations are typically not subsidiaries of other operating corporations, but are related to them by affiliation through a common parent which is a passive owner of many companies.



## WIDELY-HELD OWNERSHIP

Ownership characterized by a large number of shareholders where no one shareholder can exert control over the activities of the company. Traditionally, for Canadian financial institutions, widely-held ownership is synonymous with a shareholding not exceeding 10 per cent of common equity.



## **APPENDIX E**

### **Mutual Life – Code of Business Conduct**

---

This booklet brings together for the first time the general principles which govern our way of doing business and the standards of behaviour expected from all Mutual Life of Canada people.

The functions of certain departments may require the establishment of more detailed sub-codes with respect to their personnel and activities.

This Code was adopted by the Board of Directors on November 12, 1981.

#### **Purpose**

The Mutual Life Assurance Company of Canada is committed to the highest level of legal and ethical standards in the conduct of its business. In all its activities, it is essential that the Company be known as a good corporate citizen and as a company of integrity which deals fairly and equitably with its clients, employees and agents.

This Code of Business Conduct sets out the minimum standards of behaviour so that the Company may continue to earn the trust and confidence of its clients and the public at large.

#### **Scope**

This Code applies to the members of the Board of Directors and to all employees of the Company and its subsidiaries.

It is anticipated that commissioned agents will adopt the standards of this Code in their activities related to the business of the Company.

This Code does not cover all activities but it is indicative of the Company's commitment to high ethical standards and the behaviour expected in all circumstances. The Company places heavy reliance on the good judgement of its people to maintain these standards. Anyone in doubt about the relevance of this Code in a specific situation should consult with his or her superiors or the Secretary of the Company.



The provisions of this Code are mandatory and full compliance is expected under all circumstances. The Company will undertake appropriate procedures to monitor such compliance. Anyone who is aware of a contravention of this Code shall report the matter promptly to the proper authority. Violation of this Code will be cause for remedial actions which could include termination of employment.

## **Compliance with Laws and Regulations**

The Company and all persons acting on its behalf shall comply with the laws and regulations governing its business in the jurisdictions in which it operates.

The Company's operations are subject to complex and changing laws and regulations which may result in possible inadvertent infringements. Whenever an employee is in doubt about the application or interpretation of any legal requirement, referral shall be made to his or her superior who, if necessary, shall seek the advice of the Law Department.

## **Privacy**

In its business as an insurer, financial intermediary, investor and employer, the Company must obtain and use certain personal information.

To ensure the privacy of its clients, employees and agents, the Company will conduct its business in accordance with the following principles:

- (a) The Company will collect only that personal information which is relevant to the conduct of its business, and will retain such information only as long as it remains relevant or is required by law.
- (b) The main source of information about an individual will be that person. The collection of information from other sources will be subject to the consent of the person concerned or as permitted by law. On request, the Company will advise the person and these other sources of the relevance and intended use of information being collected.
- (c) The Company will maintain, utilize and dispose of all personal information to protect its confidentiality in a manner commensurate with the sensitivity of the information. It will appropriately control access by its employees and agents to such information, granting access only to those with legitimate business needs.
- (d) The Company will not disclose personal information to others outside the Company without the consent of the person concerned, except as permitted under statutory authority, legal process, contractual obligation, or widely accepted and ethical business practice.
- (e) The Company will make available to a person on request, the information maintained in the files on that person, with due concern for the protection of the privacy of its source, and subject to any applicable legal or ethical prohibition or privilege. Personal health information will only be made available through an appropriate health professional. In the case of employees and agents, personal access to business planning information is not available.

- (f) The person concerned will have the opportunity to request the Company to correct or clarify personal information. The Company will amend the person's file to the extent it agrees that the original information was incorrect, biased or irrelevant. In the case of disagreement, the person will be allowed to file his or her opinion. The Company will undertake to inform other organizations which have been provided with such information of any amendments which are made.

## **Conflicts of Interest**

Directors and employees shall avoid all situations in which their personal interests conflict or might conflict with their duties to the Company. They shall avoid acquiring any business or financial interests or participating in any commercial activities that would tend:

- (a) to deprive the Company of the time or attention required to perform their duties properly, or
- (b) to create an obligation or distraction which could affect their judgement or ability to act in the Company's best interests.

In certain instances, ownership, participation or investment in a business enterprise could create conflict, or a situation where conflict could arise, between a person's own interests and his or her duty to promote the best interests of the Company.

Directors and employees are required to make timely disclosure, in writing or as may be otherwise authorized, of all business, commercial or financial interests or activities where such interests or activities might reasonably be regarded as creating an actual or potential conflict with their duties toward the Company. A director or an employee who has a conflicting or possible conflicting interest with respect to any transaction which he or she knows is under consideration by a body or committee of which he or she is a member shall make timely disclosure of such interest so that it may be taken into account in the consideration of the transaction.

Directors and employees shall not use their position in the Company or confidential information acquired in connection with the business of the Company to gain either directly or indirectly a personal benefit for themselves or others.

Those whose positions involve the authorization of expenditures, the handling of the Company's assets or access to confidential information are expected to maintain the high standards required of those in a position of trust. The law provides that if a personal benefit is gained in breach of those standards, the person must account to the Company for any such benefit.

One must do more than merely act within the law. A person must act in such a manner that his or her conduct will bear the closest scrutiny should circumstances demand that it be so examined.

Every employee of the Company who is charged with executive, managerial or supervisory responsibility is required to see that actions taken and decisions made within his or her jurisdiction are free from the influence of any interest which might reasonably be regarded as conflicting with that of the Company.

## **Gifts and Favours**

A person or a member of his or her immediate family shall not accept gifts, valuable services or opportunities and privileges for personal gain or pleasure from anyone with whom the Company is doing or negotiating business.

Conversely, a person shall not be a party to giving gifts, valuable services or opportunities and privileges to persons with whom the Company is doing or negotiating business, or to the families of such persons.

This is not intended to prohibit normal and widely accepted business practices, such as business meals and receptions, including mementos or gifts of nominal value. However, anything which could be construed as an inducement, sensitive payment, pay-off or secret compensation is prohibited. If there is any doubt about the propriety of a particular situation, it should be avoided.

## **Public Affairs**

The Company encourages the active involvement of its people in the political life of their community, province and nation, acting on their own behalf and not as representatives of the Company.

The Company does not participate in partisan politics and its present policy is not to make political contributions of any kind. Changes in this policy, where allowed under the laws of the relevant jurisdiction, may be made only by the Board of Directors. No person may make a political contribution purporting in any way to be a contribution by the Company, nor will the Company reimburse any person for any political contribution which he or she might make. However, senior management may utilize appropriate means to express its views, or support the views of others, on public and other issues which may affect the social, economic or regulatory environment in which the Company operates.

All dealings with public officials are to be conducted in a manner which will not compromise the integrity or impugn the reputation of any public official or the Company. As even inexpensive gifts or modest entertainment may be construed as being provided to gain influence, they may not be provided to public officials by other than a Corporate Officer or by an officer of the Company who is authorized by a Corporate Officer to do so.

## **Confidential Information**

In today's business environment of rapid change and intense competition, the plans of the Company for new products, systems and investments, together with documents supporting them, are considered secret. Included in this category are systems, programs and processes developed internally and any other project or accomplishment which may provide a competitive advantage. This confidential information shall not be communicated to **anyone** outside the Company without authorization from the person's immediate superior.

Information gained on a confidential basis and patented or copyrighted material of others must not be used for the Company's advantage nor disclosed to third parties without permission.



## **Records and Reporting**

All assets, liabilities and transactions of the Company are to be recorded in an accurate and timely manner. No unrecorded funds are to be maintained, and all expenses must be properly reported.

Complete, accurate and timely communications with the Board of Directors, Corporate Officers and internal and external auditors on all matters relevant to them is essential.

It is the position of the Company that full and complete reporting to regulatory bodies and the provision of information to the public, as required by law, constitute a responsible approach to the matter of public disclosure.



## **APPENDIX F**

### **Royal Trust Business Conduct Review Committee**

---

#### **BUSINESS CONDUCT REVIEW COMMITTEE**

#### **GUIDELINES FOR IDENTIFICATION OF SIGNIFICANT BUSINESS ACTIVITIES INVOLVING MATERIAL CONFLICTS OF INTEREST AND THE FUNCTIONING OF THE BUSINESS CONDUCT REVIEW COMMITTEE IN RELATION THERETO**

##### **I. Introduction**

By-Law No. 2 of the Corporation provides for the establishment of a Committee of the Board of Directors to be known as the Business Conduct Review Committee (the "Committee") and charges the Committee with a number of matters relating generally to business ethics and conflicts of interest applicable to employees, directors and shareholders of the Corporation. Specifically, By-law No. 2 of the Corporation authorizes and requires the Committee to review and approve all proposed significant investments or loans or other significant business activities of the Corporation or any of its subsidiaries which do not have substantial minority interests which may involve a material conflict of interest.

Pursuant to its mandate, the Committee has prepared and approved a Code of Business Conduct, which was approved by the Board of Directors on January 31, 1985. In addition, management of the Corporation has prepared an Employee Code of Conduct and Ethics embodying the principles enunciated in the Code of Business Conduct.

The Committee hereby establishes these guidelines (the "Guidelines") to assist the management of the Corporation and of any subsidiary of the Corporation to which these Guidelines are made applicable by action of its own Board of Directors, in determining when a proposed loan, investment or business activity should be referred to the Committee as part of the corporate approval process. As contemplated by By-law No. 2 of the Corporation, once a matter has been referred to the Committee, the



Committee will make a determination as to whether or not the matter should be approved.

The Guidelines are based upon conflict of interest rules applicable to trust companies performing trustee functions, under the relevant statutory provisions of the common law. Such substantive provisions are applicable to The Royal Trust Company (which is subject to the Trust Companies Act of Quebec) and Royal Trust Corporation of Canada (which is subject to the Trust Companies Act of Canada). The Guidelines must not be interpreted as suggesting any departure by such companies from the legal requirements applicable to their trust operation. At the same time the Guidelines must not be interpreted as imposing the legal duties of a trustee upon the Corporation in relation to non-trust business activities. Non-trust matters referred to the Committee will be dealt with on the basis of the corporate and commercial legal principles applicable to the Corporation and its non-trust business activities.

The Committee intends to review the Guidelines periodically in light of experience gained in administering them and in light of developments in applicable law and practice.

The Guidelines are applicable to the operations of the Corporation and will be made applicable to the operations of the principal subsidiaries of the Corporation and their subsidiaries which do not have substantial minority interests.

## **II. Administration of Guidelines**

The Secretary of the Corporation will develop appropriate administrative procedures to enable functional heads to assume responsibility for compliance by their units with the Guidelines. In addition, the following reporting requirements have been established.

### **1. *Investment Committee***

The Investment Committee of the Board of Directors is, by its terms, required to refer certain types of transactions to the Committee. Since the Investment Committee reviews major investment decisions and investment policies in relation to Own, Guaranteed and Clients Funds, the Investment Committee is expected to be an important source of referrals to that Committee.

### **2. *Director Disclosure***

Any disclosure of conflict of interest made by a director or officer to the Corporation (whether pursuant to applicable law or otherwise) involving matters dealt with by the Board will be reported to the Committee. In this regard it shall be the responsibility of the director or officer to ensure that any such report is made or copied to the Secretary of the Corporation who, in turn, shall be responsible for noting and forwarding any such reports to the Committee.

### **3. *Related Parties***

To assist management and the Committee in implementing the Guidelines a list of persons, firms and corporations having a significant relationship with the Corporation or any of its directors will be established and updated continuously, with the approval of

the Committee. This list (the “Related Party List”) will be established on the basis that a transaction involving the Corporation and any person, firm or corporation whose name is listed merits special attention by management to determine whether or not such transaction is required to be referred to the Committee.

#### 4. *Auditors*

The auditors of the Corporation (internal and external) will be instructed to identify and report to the Committee on related party transactions identified in accordance with generally accepted accounting principles and auditing standards. In this respect, the auditors will be advised of the existence of the Guidelines and the Related Party List.

#### 5. *The General Counsel*

The General Counsel will be the Secretary of the Committee and will be responsible for advising and assisting the Committee generally. In particular, the General Counsel will assist the Committee and the Secretary of the Corporation in developing appropriate reporting procedures and the Related Party List. The Committee may, at any time, engage independent outside legal counsel.

#### 6. *Code of Business Conduct and Code of Conduct and Ethics*

Policy matters raised by the Code of Business Conduct or the Code of Conduct and Ethics shall be reported to the Committee by the Senior Vice-President of the Corporation responsible for Human Resources. Also, the Committee may enquire of the Corporate Ombudsman with respect to policy matters dealt with by the Ombudsman and affecting matters described in the Code of Business Conduct and Code of Conduct and Ethics.

#### 7. *Trilon Activities*

The Guidelines apply not only to proposed loans and investments, but also to business activities. The business activities which the Committee presently anticipates as most likely to require consideration from a conflict of interest point of view are those in which the Corporation and one or more other members of the Trilon Group jointly engage in a business activity. Examples would be:

1. Interchange of goods and services, including management services such as computer sharing and data processing.
2. Cross-selling or joint selling of products.
3. Fee sharing arrangements.
4. Joint marketing or other activities.
5. Transactions where no fee or charge is involved.

Although such joint business activities are expected to be to the advantage of the Corporation, if significant they should be carried on only under policy statements or other umbrella plans approved by the Committee.

### III. Conflicts of Interest

Conflicts of interest may arise in connection with proposed loans or investments or in connection with proposed significant business activities. Set forth below are principles which are embodied in the statutory conflict of interest rules applicable to trust companies and which may be derived from the common law applicable to trustees. A transaction exhibiting any element of conflict of interest identified by such principles should be referred to the Committee as part of the corporate approval process where the conflict of interest is material and the transaction is significant. However, a decision to exclude a matter from review by the Committee on the grounds of materiality or significance should be taken only by senior management with the advice of the General Counsel.

#### 1. *Statutory Conflict of Interest Rules*

The *Trust Companies Act* (Canada) prohibits a trust company subject thereto from:

- (a) investing its own funds or guaranteed trust money by way of loan to
  - (i) a director or officer of the trust company or a spouse or child of such director or officer, or
  - (ii) an individual, his spouse or his children under the age of 21 if any of them, or all of them as a group, is a substantial shareholder of the trust company; or
- (b) lending trust funds to a director or officer of the trust company or a spouse or child of such a director or officer or to a corporation more than one-half of the capital stock of which is owned by a director or officer of the trust company or a spouse or child of such director or officer; or
- (c) investing (by way of loan or the purchase of equity or debt) its own or guaranteed funds in any corporation that is a substantial shareholder of the trust company or in a corporation in which;
  - (i) a director or officer of the trust company or a spouse or child of such director or officer has a significant interest;
  - (ii) an individual who is a substantial shareholder of the trust company has a significant interest;
  - (iii) any corporation that is a substantial shareholder of the trust company has a significant interest, or
  - (iv) a group consisting exclusively of a director or officer of the trust company or a spouse or child of such director or officer, has a significant interest.

A significant interest in a corporation, generally speaking, means, in the case of a person, more than 10 per cent of the outstanding shares of the corporation being owned by the person or, in the case of a group, more than fifty per cent of the outstanding shares of the corporation being owned by the group. A person or group is a substantial



shareholder of a corporation if the person or group owns, directly or indirectly, equity shares of the corporation carrying more than ten per cent of the voting rights attached to all outstanding shares of the corporation.

## **2. *Common Law Conflicts of Interest Principles***

There is also a body of common law which enunciates principles dealing with conflicts of interest and trustees.

These principles may be generally summarized as follows:

- (i) A conflict of interest exists where a trustee's own interest conflicts, or may potentially conflict, with its duty to others. For a conflict of interest to exist, it is not necessary for the trustee to have actually made a choice which favoured its own interest over its duty to others. Rather, the fact that it has placed itself in a position where it might have to make a choice between its own interest and the interests of others to whom it owes a duty is itself a conflict of interest. Where a conflict of interest exists, the transaction giving rise to the conflict is voidable even if no loss has occurred and no damages have been suffered. If, in fact, a loss has occurred or damages have been suffered, a trustee would be accountable for the loss or damages. Furthermore, if the trustee places itself in a position where its interest could conflict with its duty and earns a profit or gain for itself arising out of such position, then the trustee will have to account for the profit or gain to those to whom it owed the duty.
- (ii) If a trustee engages in a transaction which may be in its own interest and which may be contrary to the interest of its clients, the beneficiaries of the trust, it does not matter that the trustee is acting in the utmost good faith. Good faith will not justify a trustee's breach of its duty.
- (iii) It does not matter that the profit which accrues to a trustee in a conflict of interest situation could not have been received directly by the client. The trustee is nevertheless accountable.
- (iv) A conflict of interest will arise where a trustee has dealings with a corporation in which the trustee has a "substantial interest". In determining what is a "substantial interest" regard must be had both to financial and non-financial interests of the trustee in the investee corporation.

## **IV. Materiality**

By-law No. 2 of the Corporation requires that the Committee review only significant transactions which may involve a material conflict of interest. The qualification that a conflict of interest be material before it is required to be reviewed by the Committee has been inserted in By-law No. 2 on the basis that business efficacy may be achieved in appropriate cases, as a practical matter, without compromising ethical standards. Indeed, even in relation to trustees the courts have recognized that in appropriate cases, a conflict of interest may be so immaterial (that is to say the "interest" in conflict may be so unsubstantial) as to permit the conflict to be disregarded as a practical matter on the basis that it could not reasonably be regarded as having had any effect on the judgement of a trustee. However, this is a largely

subjective judgment. Accordingly, a transaction would not be excluded from review by the Committee solely on the grounds of materiality of a conflict of interest except by a decision of senior management taken with the advice of the General Counsel.

## **V. Significant Transactions**

By-law No. 2 requires that, in order for a transaction to be reviewed by the Committee, it must involve a material conflict of interest and must also be significant. The "significance" of a transaction must be assessed both from the point of view of the Corporation and from the point of view of the other party to the transaction. This is because, given the size of the Corporation, a transaction which may appear to be relatively insignificant from the Corporation's point of view, may take on a different appearance when viewed by reference to its importance or significance to the other parties. As well, in determining the significance of a given transaction, the Committee should examine transactions to determine that there is no segmenting or splitting of transactions which would cause them to become not "significant". For this purpose, the thresholds referred to hereafter are described as aggregate amounts.

In assessing the significance of a transaction from the Corporation's point of view, the Committee has determined that loans or investments which aggregate more than 2 per cent of the net assets of the Corporation should be considered significant. Such investments or loans would be in respect of the following functions:

- Personal Financial Services/Mortgages**
- Corporate Services/Mortgages**
- Corporate and Government Loans**
- Guaranteed Funds/Lease Investments**
- Guaranteed Funds/Equity Investments**
- Energy Investments**
- Own Funds Equity Investments**
- Client Funds**
- Property Investments/Builders' Capital**

In considering "significance" from the point of view of other parties to a transaction, it is recommended that secured personal loans aggregating \$1 million or more, unsecured personal loans aggregating \$150,000 or more and collateral mortgage loans aggregating \$500,000 or more, be viewed as significant. Such loan amounts are equivalent to the signing authority of the Executive Vice-President, Personal Financial Services. With regard to corporate loans or investments, any investment which would result in the Corporation having an equity investment in excess of 10 per cent of the equity of a corporation or firm or which would see the Corporation holding in excess of 10 per cent of the debt of the corporation or firm, or which in either case does not meet the "legal for life" criteria applicable to trust companies under the *Trust Companies Act* (Canada), should be regarded as significant.

Established by the  
Business Conduct Review Committee  
on February 14, 1985.

# **APPENDIX G**

## **Dissenting Opinion**

---

**STANDING COMMITTEE ON FINANCE, TRADE &  
ECONOMIC AFFAIRS**

**REPORT ON**

**THE REGULATION OF CANADIAN FINANCIAL INSTITUTIONS:  
PROPOSALS FOR DISCUSSION**

### **DISSENTING OPINION**

by

**Nelson A. Riis M.P.  
(Kamloops-Shuswap)**

&

**Simon de Jong M.P.  
(Regina East)**

In our opinion, the major factor creating pressures to change from segregated services to integrated services do not come as a result of demand from consumers. Rather the blurring of the roles of the 'four pillars' is increasingly being engineered by the desire of certain corporations to gain larger shares of the existing market in order to increase profits.

**Consumers' Association of Canada (Ontario)  
Submission to the Dupré Commission**



## Introduction

At no time in recent memory has the Canadian financial system come under such intense scrutiny as in the last several months. The collapse of the Canadian Commercial Bank, the Northland Bank, and several regional trust and loan companies have together shaken the confidence that Canadians have traditionally placed in the stability of their financial system.

It is against this backdrop that the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs has considered the proposals contained in the Government's Green Paper on the regulation of financial institutions. In preparing its report, the Committee consulted with a wide range of individuals and groups from both within and outside the financial community and Canadian society at large. Almost from the very outset of these hearings regarding the Green Paper proposals, serious reservations were expressed by many of these important groups. In the end, the Committee was unable to identify a consensus regarding many of the Green Paper proposals.

In its place, the Committee has developed a package comprising over 100 recommendations that imply sweeping and fundamental changes for our financial institutions and the regulatory environment in which they operate. Many of these recommendations we support. The changes that the Committee has proposed in the regulation and supervision of our financial institutions are long overdue. However, taken together, we believe that these recommendations fail to address a number of crucial areas of public concern posed by financial de-regulation. We have elaborated on these concerns in the following sections.

### *Ownership Proposals*

#### Domestic

The Committee report proposes a sliding scale of domestic ownership limits for all Canadian incorporated financial institutions. We feel that this would likely bring about an even greater level of ownership concentration in the financial sector than we have at present.

We are strongly opposed to this proposal on the grounds that it would create new and uncontrollable opportunities for selfdealing and conflicts of interest. Recent experience indicates that a wide distribution of ownership is indeed required in the banking industry as an important safeguard against these abuses. As the Consumers' Association of Canada pointed out in its brief to the Committee, "the 10 per cent rule in the banking sector has protected the consumers from the consequences of some of the worst kinds of abuse." (Finance Committee Minutes, Thursday, September 19, 1985; 67A:31)

We also noted that in addition to the Consumers' Association of Canada, other notable witnesses who opposed the concept of greater scope for closely-held financial institutions include the Economic Council of Canada, the Canadian Federation of Independent Business and the Canadian Organization of Small Business.

We believe that serious consideration should be given to extending the 10 per cent ownership limit to all financial institutions.

## Foreign

In conjunction with the changes to domestic ownership limits, the Committee recommends that all restrictions on foreign banking activity in Canada be removed. This would mean the elimination of the current asset ceiling of 16 per cent of total domestic assets presently imposed on the foreign owned Schedule 'B' banks.

We are strongly opposed to this recommendation for two reasons. First, experience with the Schedule 'B' banks has shown that for the most part their lending tends to be skewed towards the upper end of the commercial market with relatively little activity in the small to medium sized business sectors. This demonstrates an unwillingness on the part of the Schedule B banks to seek out business in the small business sector – a sector that is a primary source of jobs, yet is chronically undercapitalized.

Second, Canada already has the highest level of per capita foreign ownership of any industrialized country. The problems that result from that foreign control are well documented. To allow unrestricted access by "suit-case" banks to the Canadian domestic market would, in our view, exacerbate these problems and would create added problems of supervision. Indeed, we wonder whether the other Committee members opted for this proposal on its own merits or rather in order to demonstrate Canada's good faith in free trade talks with the United States.

For our part, we have found no convincing evidence that the Canadian interest would be well served by allowing foreign banks unrestricted access to our domestic market. Accordingly, we are opposed to the removal of the existing restrictions on foreign banks.

### *Financial Holding Company: The Threat of Concentration*

The Committee's report proposes to sanction the growth of complex corporate conglomerates that would bring together both financial and non-financial elements under one potentially closely-held corporate umbrella. This is not a new phenomenon. Names such as Genstar, Trilon and Power Corporation are already well known corporate Goliaths. Between these three companies alone are assets estimated at nearly \$50 billion. Indeed, it seems that not a week goes by without another report that one of these large holding companies has acquired yet another company to add to their already lengthy list of corporate holdings.

The response of the Committee to this increasing concentration of economic power has been to recommend that financial holding companies be required to conform to the domestic ownership limits set for all financial institutions. We believe that this is a totally inadequate provision with which to meet the threat that increasing corporate concentration poses to the Canadian consumer and the efficient operation of the Canadian economy.

Undue market powers, waste, inefficiency, an increased potential and an increased ability to influence public policy are but a few of the many abuses that arise out of increased concentration of economic power. It is of note that many of the witnesses who appeared before the Committee chose to single-out the potential for significant concentration of power as an issue of the utmost concern. It is imperative that any discussion of regulatory reform for the financial industry, make corporate concentration a paramount concern.

In our opinion, the Committee has not given this subject the consideration that it deserves. This was a very serious omission. We believe that economic power in Canada is already wielded by too few individuals and corporations and that the Canadian consumer pays the price in higher cost and lower quality for goods and services.

Therefore, we strongly reject this section of the report and, instead repeat our call for an extension of the 10 per cent ownership limit to all financial institutions.

Furthermore, we fully support the recommendation of the Consumers' Association of Canada that the federal government give the highest possible priority to strengthening the Combines Investigation Act before undertaking any further restructuring of the financial industry.

### *Networking*

Networking refers to the practice of two or more financial institutions sharing a common distribution network in the provision of their respective services. The Committee proposes to allow a wide scope for such networking arrangements, confident that a regulatory prohibition against tied-selling will adequately control abuse of the professional-client and producer-purchaser relationship, with a consequent diminution of the level of competition in the financial services marketplace.

We feel that the confidence the Committee places in the ability to control tied-selling is overstated if networking is permitted. For example, is it not reasonable to argue that in times of economic recession, when business is slow, competition is such that the pressures to engage in this sort of abuse would increase? How would the subtle, yet highly effective techniques of tied-selling be detected, and how would consumers be protected from this threat to their economic freedom?

It is our opinion that this issue needs further study. It is reasonable to argue that networking creates the potential for increased efficiencies and consumer convenience. But the potential for abuse is great as was pointed out by the Canadian Federation of Independent Business in their testimony before the Committee. Examining this issue further would be a prudent decision.

### *Self-Dealing*

The Committee report deals with the problem of self-dealing as essentially one of regulation. Financial institutions should be permitted to engage in non-arm's-length transactions, "except those that are likely to have a significant impact on the institution's solvency..." (page 73).

The Green Paper, on the other hand, proposed a ban on all such transactions for financial holding companies and companies related to them.

As did many of the witnesses that appeared before the Committee, we believe that the best protection against self-dealing is strict ownership limits for all financial institutions, no matter what their asset size.

However, ownership restrictions are not enough. There must be strict regulatory mechanisms to prohibit self-dealing and severe penalties imposed on those found guilty of such abuses.



We hesitate to advocate a comprehensive ban on all non-arm's-length transactions as we recognize that this could hinder normal operating efficiencies. Accordingly, it might be appropriate to consider a regulatory framework within which a financial holding company would require prior approval from the regulatory body before engaging in a non-arm's-length transaction.

## *Conflicts of Interest*

### *The Chinese Wall*

The Committee proposes that financial institutions be required to create and maintain a 'Chinese Wall' between various departments within an institution or affiliated institutions to prevent the flow of insider information between them, which might give rise to conflicts of interest.

Unfortunately, we feel that the 'Chinese Wall' has the very real potential to become a flimsy 'Bamboo Curtain' especially in an increasingly competitive market. Consequently, we believe that severe penalties must be imposed on those found guilty of conflicts of interest abuses.

### *Conflicts of Interest Office*

The Green Paper called for the establishment of a Financial Conflicts of Interest Office to investigate consumer complaints arising out of alleged conflicts of interest.

The Committee proposes that such a Conflicts of Interest Office not be established.

We hold that an 'Ombudsman's Office' should be established as a part of the regulatory authority to deal specifically with consumer complaints about unfair treatment by financial institutions. This recognizes that consumers who are mistreated by insensitive financial institutions have, at present, no recourse to any accessible authority charged specifically with investigating consumer complaints.

## *Corporate Governance*

### *Boards of Directors*

As part of the changes to our financial institutions we believe that there must be important reforms to the rules governing boards of directors. Given the critical role that financial institutions play in our economy we believe that their boards of directors must more accurately reflect the community at large. Accordingly we believe that it should be made mandatory that consumer, farmer, and small business groups be represented in some minimum percentage on the boards of directors of financial institutions.

Furthermore, whereas the Committee recommends that no restrictions be imposed on the inter-locking nature of financial/non-financial directorships, we strongly believe that this is an area requiring immediate reform. Inter-locking directorships reflect the concentration of economic power in Canada and the perpetuation of an economic elite.

Therefore, we recommend that tight restrictions be imposed that would see an end to the overlapping of directorships on the boards of directors of financial institutions.

### *Commercial Lending*

In the area of commercial lending the Committee recommends that the current 7 per cent limit on commercial lending for non-bank financial institutions be raised to 15 per cent. Should these institutions wish to go beyond this 15 per cent limit they would be required to establish a chartered bank.

Permitting non-bank financial institutions expanded commercial lending power will undoubtedly provide for an increase in the competitiveness of the commercial lending market. However, within the framework of strict ownership limits discussed earlier we see no reason why this 15 per cent limit could not be increased.

We suggest that a more appropriate limit might be 25 or 30 percent. However, an existing non-bank financial institution would be permitted to take advantage of this 10 to 15 percent increase in the commercial lending limit only if this additional lending was directed towards the small and medium-sized business sector. This would be an incentive for smaller, regionally based non-bank financial institutions to direct capital into locally-based, employment-generating small and medium sized business ventures.

We believe that this would be an important element in an overall strategy to direct capital into those regions of the country and sectors of the economy that are currently undercapitalized and as a result underdeveloped.

The Committee also recommends the elimination of the requirement for chartered banks to maintain cash reserves with the Bank of Canada. This, it is argued is necessary in order to address the concern of the chartered banks that the granting of greater commercial lending power to non-bank financial institutions, "may result in competitive inequity". (p. 96)

We believe that the requirement that cash reserves be held by the chartered banks at the Bank of Canada should be maintained. These reserves can be used in the conduct of monetary policy and they serve as an important source of liquidity should the Bank of Canada be required to support a solvent but temporarily weakened financial institution.

In order to address the issue of competitive inequity we suggest that all non-bank financial institutions be required to maintain cash reserves with the Bank of Canada in quantities proportional to their commercial lending. We see this as a more appropriate proposal to deal with this legitimate competitive concern.

### *Chartered Banks*

The Committee proposes that the chartered banks be given the same powers of diversification as those contemplated for non-bank institutions at the next decennial review of the *Bank Act* in 1990.

We recognize that there is a legitimate argument to be made on behalf of regulatory uniformity. On the other hand, we also recognize that in comparison to the non-bank financial institutions the chartered banks are very large and very powerful. In

our view there is a very real possibility that if given similar powers of diversification at such an early date the banks current market penetration could afford them significant short-run competitive advantages over non-bank financial institutions.

We believe, therefore, that a 'level playing field' should be a long term objective of regulatory reform but that a move towards such a regulatory framework now would not be advisable.

### *Conclusion*

There is no question that the Canadian financial industry is undergoing change. The traditional separation between the four pillars is being eroded as financial institutions find new and imaginative ways in which to encroach upon heretofore forbidden territory. Our goal in presenting this dissenting opinion has not been to stand in the way of change. In a vibrant and dynamic economy change is not only inevitable but is indeed welcome. The question therefore becomes not whether change should occur but rather what changes and for whose benefit.

We believe that the Report of the Committee fails to address some of the major concerns expressed by many of the groups that appeared before us. We hope that our observations and criticisms will serve to broaden the scope of the discussion regarding the regulation of financial institutions in Canada.

We cannot realistically discuss economic issues outside the context of how the real world operates. The reality of the business world, as with politics, is that once power is attained, the temptation to exercise that power to the full is almost irresistible. Those who possess it often are prepared to go to great lengths not to give it up.

Bernard I. Ghert  
President & CEO,  
Cadillac-Fairview Corp. Ltd.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs (*Issues 40, 42 to 73 inclusive, and 74 which includes this report*) are tabled.

Respectfully submitted,

Don Blenkarn, M.P.  
Chairman





## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JULY 11, 1985  
(72)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 12:33 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Claude Lanthier, George Minaker, Nelson Riis, Norm Warner, Geof Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong, Paul McCrossan.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled: "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

On motion of Geof Wilson, it was agreed,—That the Committee commend the work of the Clerks of the Committee and of the Research Staff for the organization of the Committee meetings of July 9, 10 and 11, 1985.

At 2:01 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

MONDAY, SEPTEMBER 30, 1985  
(103)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* in Halifax, at 2:25 o'clock p.m., this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Claude Lanthier, George Minaker, Aileen Nicholson and Geoff Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong and Nic Leblanc.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

The Committee proceeded to consider certain guidelines relating to its Draft Report to the House.

At 4:30 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

#### WEDNESDAY, OCTOBER 2, 1985 (104)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* in Mont-Gabriel, Québec, at 4:05 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Louis Plamondon, Nelson Riis, Norm Warner and Geoff Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong, Jim Jepson and Nic Leblanc.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation." (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).



The Committee resumed consideration of guidelines relating to the Draft Report to the House.

At 6:25 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## EVENING SESSION (105)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* in Mont-Gabriel, Québec, at 8:25 o'clock p.m., this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Louis Plamondon, Nelson Riis, Norm Warner and Geoff Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong and Nic Leblanc.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

The Committee resumed consideration of guidelines relating to the Draft Report to the House.

At 10:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## THURSDAY, OCTOBER 3, 1985 (106)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* in Mont-Gabriel, Québec, at 9:07 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Louis Plamondon, Nelson Riis, Norm Warner and Geoff Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong, Jim Jepson and Nic Leblanc.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

The Committee resumed consideration of guidelines relating to the Draft Report to the House.

At 10:58 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:05 o'clock a.m., the sitting was resumed.

The Committee resumed consideration of guidelines relating to the Draft Report to the House.

At 12:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

#### AFTERNOON SESSION (107)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* in Mont-Gabriel, Québec, at 2:05 o'clock p.m., this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Louis Plamondon, Nelson Riis, Norm Warner and Geoff Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong, Jim Jepson and Nic Leblanc.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated

Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

The Committee resumed consideration of guidelines relating to the Draft Report to the House.

At 3:33 o'clock p.m., the sitting was suspended.

At 3:40 o'clock p.m., the sitting was resumed.

The Committee resumed consideration of guidelines relating to the Draft Report to the House.

At 5:55 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

#### EVENING SITTING (108)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* in Mont-Gabriel, Québec, at 7:40 o'clock p.m., this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Don Blenkarn, Murray Dorin, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Louis Plamondon, Nelson Riis and Geoff Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong, Jim Jepson and Nic Leblanc.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

The Committee resumed consideration of guidelines relating to the Draft Report to the House.

At 10:03 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.



FRIDAY, OCTOBER 4, 1985  
(109)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* in Mont-Gabriel, Québec, at 8:47 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Don Blenkarn, Claude Lanthier, Paul McCrossan, George Minaker, Nelson Riis and Geoff Wilson.

*Alternates present:* Simon de Jong, Jim Jepson and Nic Leblanc.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultant:* Brian Carter.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

The Committee resumed consideration of guidelines relating to the Draft Report to the House.

At 11:08 o'clock a.m., the sitting was suspended.

At 11:20 o'clock a.m., the sitting was resumed.

The Committee resumed consideration of guidelines relating to the Draft Report to the House.

At 12:15 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, OCTOBER 16, 1985  
(110)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera*, at 3:35 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, Sherley Martin, Paul McCrossan, George Minaker, Aileen Nicholson, Nelson Riis, Norm Warner and Geof Wilson.

*Alternates present:* Raymond Garneau and Jim Jepson.

*In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Research Officer. From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.: E. Wayne Clendenning. From Dennis Madden & Associates: Dennis Madden. Consultants: Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.*

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

The Committee proceeded to the consideration of the Draft Report to the House.

At 6:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

#### THURSDAY, OCTOBER 17, 1985 (111)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera*, at 9:35 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, George Minaker, Aideen Nicholson, Norm Warner and Geoff Wilson.

*In attendance: From the Library of Parliament: Randall Chan, Research Officer. From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.: E. Wayne Clendenning. From Dennis Madden & Associates: Dennis Madden. Consultants: Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.*

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

The Committee resumed consideration of the Draft Report to the House.

At 12:35 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## AFTERNOON SESSION

(112)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera* at 4:00 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, George Minaker, Aideen Nicholson, Norm Warner and Geoff Wilson.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

The Committee resumed consideration of the Draft Report to the House.

At 6:40 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## TUESDAY, OCTOBER 22, 1985

(113)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera*, at 10:08 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, Paul McCrossan, George Minaker, Norm Warner and Geoff Wilson.

*Alternates present:* Paul Gagnon and Nic Leblanc.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the



Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

The Committee resumed consideration of the Draft Report to the House.

At 11:58 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## EVENING SITTING (114)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met at 8:10 o'clock p.m., this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Paul McCrossan, Aileen Nicholson, Nelson Riis, Norm Warner and Geoff Wilson.

*Alternate present:* Paul Gagnon.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

The Committee resumed consideration of the Draft Report to the House.

At 10:10 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

## WEDNESDAY, OCTOBER 23, 1985 (115)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera*, at 3:42 o'clock p.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Member of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Murray Dorin, Donald Johnston, Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson and Nelson Riis.

*Alternate present:* Raymond Garneau.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

The Committee resumed consideration of the Draft Report to the House.

At 5:50 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

#### EVENING SITTING (116)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera*, at 8:05 p.m. o'clock p.m., this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Paul McCrossan, George Minaker, Aideen Nicholson and Nelson Riis.

*Alternate present:* Raymond Garneau.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

The Committee resumed consideration of the Draft Report to the House.

At 9:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, OCTOBER 29, 1985  
(117)

The Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs met *in camera*, at 9:55 o'clock a.m. this day, the Chairman, Don Blenkarn, presiding.

*Members of the Committee present:* Bill Attewell, Don Blenkarn, Steven Langdon, Paul McCrossan, George Minaker, Louis Plamondon, Nelson Riis and Geoff Wilson.

*Alternates present:* Jim Jepson and Robert Toupin.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Randall Chan, Research Officer. *From E. Wayne Clendenning Consulting 1983 Ltd.:* E. Wayne Clendenning. *From Dennis Madden & Associates:* Dennis Madden. *Consultants:* Brian Carter; Alain Thibault, Actuary.

The Committee resumed consideration of its Order of Reference dated Thursday, April 18, 1985 in relation to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Wednesday, June 12, 1985, Issue No. 40*); its Order of Reference dated Monday, June 17, 1985, relating to the document entitled "Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation". (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*); its Order of Reference dated Wednesday, June 26, 1985, relating to the document entitled "The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion", dated June 1985 (Technical Supplement) (*See Minutes of Proceedings and Evidence, Thursday, June 27, 1985, Issue No. 46*).

The Committee resumed consideration of the Draft Report to the House.

It was agreed,—That the Committee authorize the printing of dissenting opinions of Simon de Jong, M.P. and Nelson Riis, M.P. in appendix to the Committee's Eleventh Report.

On motion of Paul McCrossan, it was agreed,—That the Draft Report, as amended, be concurred in.

ORDERED,—That the Chairman present to the House the Draft Report, as amended, as the Committee's Eleventh Report to the House.

At 10:45 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Robert Vaive,  
*Clerk of the Committee.*





















JUN 10 1987



